

Der Internationale Strafgerichtshof auf der Anklagebank

Arcudi, Antonio

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Arcudi, A. (2016). *Der Internationale Strafgerichtshof auf der Anklagebank*. (HSFK-Report, 11/2016). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50185-0>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 11/2016

Der Internationale Strafgerichtshof auf der Anklagebank

Antonio Arcudi

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK • Baseler Straße 27–31 • D-60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49 69 95 91 04-0 • Fax: +49 69 55 84 81

E-Mail: antonio.arcudi@hsfk.de • www.hsfk.de

ISBN: 978-3-946459-12-5

€ 6

Zusammenfassung

In den 1990er Jahren gelangte die internationale Gemeinschaft zur Überzeugung, dass die schwersten Menschheitsverbrechen nicht weiter unbestraft bleiben dürfen. Auf Basis dieser Überzeugung wurde 1998 das Vertragswerk des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH), das sogenannte Rom-Statut, verabschiedet. 120 Staaten stimmten für dessen Aufnahme in den Korpus internationaler Verträge. Das Vertragswerk wurde als Durchbruch bei der Bekämpfung massiver Gräueltaten angesehen und als Höhepunkt der internationalen Rechtsetzung im 20. Jahrhundert bezeichnet. Schließlich ist der IStGH der erste permanente internationale Strafgerichtshof, der ungeachtet der Stellung der Angeklagten strafrechtlich tätig werden kann und dabei weder von der Zustimmung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, noch von derjenigen der betroffenen Staaten abhängig ist.

Seit einigen Jahren ist der IStGH jedoch starker Kritik seitens einiger afrikanischer Staaten sowie der Afrikanischen Union (AU) ausgesetzt. Diese Kritik mündete im Jahr 2016 sogar in drei Austritten afrikanischer Mitgliedsstaaten: Innerhalb weniger Wochen erklärten Burundi, Südafrika und Gambia ihre Aufkündigung des Rom-Statuts. Es besteht die Gefahr, dass diese Austritte erst die Spitze des Eisberges darstellen und weitere afrikanische Staaten folgen werden. Die Austritte stellen nicht nur einen Rückschlag für den IStGH dar. Vielmehr sieht sich der Gerichtshof mit einer weitreichenden Legitimitätskrise konfrontiert und das Projekt steht gar auf der Kippe. Ein Scheitern des Internationalen Strafgerichtshofes wäre in erster Linie für die Opfer derjenigen Verbrechen bedauerlich, für deren Verfolgung der IStGH eingerichtet wurde. Doch auch über die internationale Strafverfolgung hinaus könnte ein Scheitern des IStGH, der nicht zuletzt als Friedensprojekt ins Leben gerufen wurde, negative Auswirkungen auf multilaterale Institutionen der Konfliktbearbeitung haben. Vor diesem Hintergrund ist es höchste Zeit, den Konflikt zwischen dem IStGH und der Afrikanischen Union aufzuarbeiten. Hierzu möchte der vorliegende Report beitragen, indem er die Konfrontation zwischen dem IStGH und der AU analysiert, um Maßnahmen zu empfehlen, mit denen die Legitimität des IStGH wieder gestärkt werden kann.

Die Analyse der Beziehung zwischen dem IStGH und der Afrikanischen Union ergibt, dass die AU wie ihre Vorgängerorganisation, die Organisation für Afrikanische Einheit, die Einrichtung eines starken internationalen Strafgerichtshofes unterstützte. Die Gruppe der afrikanischen Staaten war sogar ein entscheidender Akteur der Konsensbildung auf der Rom-Konferenz. Auch die ersten Untersuchungen des IStGH in Uganda, in der Zentralafrikanischen Republik sowie in der Demokratischen Republik Kongo wurden im Einvernehmen mit den drei Staaten begonnen. Im weiteren Verlauf der Untersuchungen zeigten sich jedoch bereits hier erste kleinere Reibungspunkte. Dennoch brach der Konflikt zwischen dem IStGH und der AU erst offen aus, nachdem der Gerichtshof einen Haftbefehl gegen den sudanesischen Präsidenten Omar al-Bashir ausgestellt hatte. Die AU argumentierte, die Strafverfolgung durch den IStGH unterminiere die Friedensverhandlungen im Sudan. Zudem verstieße der Haftbefehl gegen al-Bashirs Immunitätsrechte. Auch die Untersuchung der Situation in Kenia, insbesondere die Anklagen gegen Kenias amtierenden Präsidenten sowie dessen Stellvertreter, stießen auf heftige Ablehnung. Auch sie

missachteten die Immunitätsrechte der Angeklagten und gefährdeten den Frieden sowie die Stabilität in der Region – so die Argumentation Kenias und der AU. Überhaupt sei der IStGH ein imperialistisches Gericht, das eine selektive Strafverfolgung implementiere und Afrikaner (rassistisch) diskriminiere.

So plausibel einige dieser Vorwürfe auf den ersten Blick erscheinen mögen, halten sie einer genaueren Prüfung kaum stand. Zwar ist die Strafverfolgung des IStGH durchaus selektiv, doch eine Diskriminierung von afrikanischen Staatsangehörigen lässt sich nicht erkennen. Auch wird deutlich, dass weder eine unrechtmäßige Verletzung der Staatenimmunität vorliegt, noch von negativen Auswirkungen der Strafverfolgung auf Friedensprozesse auszugehen ist. Vor diesem Hintergrund wundert es zwar nicht, dass sich die jeweils angeklagten Regierungen vom IStGH abwenden. Erstaunlich ist jedoch, dass sich der Positionswandel auch auf Staaten bezieht, die sich vormals für den Internationalen Strafgerichtshof stark gemacht und selbst keine Strafverfolgung zu fürchten haben.

Erklären lässt sich dies, wenn zum einen die empfundene Marginalisierung afrikanischer Staaten im Bereich der internationalen Strafjustiz und zum anderen global- und regionalpolitische Erwägungen sowie die an den IStGH geknüpften Erwartungen miteinbezogen werden. Denn spätestens seit der Weigerung des Sicherheitsrates, sich mit der Forderung nach dem Aufschub des Verfahrens gegen al-Bashir auseinanderzusetzen, scheint bei einigen afrikanischen Staaten die Wahrnehmung vorzuherrschen, ihre Stimme werde nicht gehört. Diese empfundene Marginalisierung Afrikas im System internationaler Strafverfolgung wird dadurch verstärkt, dass drei der fünf permanenten Sicherheitsratsmitglieder – allen voran die USA – bis heute dem Statut nicht beigetreten sind, gleichzeitig jedoch den IStGH zur Strafverfolgung in afrikanischen Staaten beauftragen, die ebenfalls keine Mitglieder sind. Ein weiterer Erklärungsfaktor sind die geopolitischen Veränderungen im letzten Jahrzehnt, die in Verbindung mit dem wirtschaftlichen Aufschwung in Afrika und dem Bedeutungsverlust westlicher Entwicklungshilfe zu einem gesteigerten Selbstbewusstsein der afrikanischen Regionalorganisation führten. So stehen die Kritikpunkte seitens der AU in enger Verbindung zu ihrem Bemühen, sich auf internationaler Bühne stärker zu behaupten. Die Anfechtung des IStGH fügt sich in die generelle Kritik an der institutionell verankerten Machtverteilung im internationalen System, die sich in der anachronistischen Struktur des Sicherheitsrates manifestiert.

Um die Wogen zu glätten, ist vor allem ein offener Dialog auf Basis der Kernelemente des Rom-Statuts notwendig, in dessen Rahmen die Kritikpunkte der AU ernst genommen und auf den Prüfstand gestellt werden. Hier ist zum einen der IStGH selbst gefragt: Er muss seine *Outreach*-Aktivitäten stärken und optimieren sowie im Rahmen seiner Kommunikation stärkeres Augenmerk auf die Opfer massiver Menschheitsverbrechen legen und aktiv auf die Kritiker zugehen. Aber auch Deutschland muss seinen Teil beitragen, indem der IStGH zum kontinuierlichen Gesprächspunkt bei allen Konsultationen mit afrikanischen Partnern gemacht wird und sich die Bundesregierung für die Einrichtung kontinuierlicher Foren des Dialogs einsetzt.

Eine weitere entscheidende Maßnahme zur Stärkung der Legitimität des Internationalen Strafgerichtshofes ist die Ausweitung der Strafverfolgung auf Regionen außerhalb Afrikas. Die Chefanklägerin des Gerichtshofes, Fatou Bensouda, scheint entschlossen zu sein, diese

Ausweitung voranzutreiben: Die Wiederaufnahme der vorläufigen Untersuchung im Irak und die Untersuchung in Georgien sprechen hierfür. Die Ankündigung der Chefanklägerin, die von den USA in Afghanistan begangenen Verbrechen zu verfolgen, ist ein weiteres wichtiges Signal. Für diese Ausweitung benötigt der IStGH jedoch diplomatische Rücken- deckung von deutscher sowie europäischer Seite.

Um diese Empfehlungen umzusetzen, benötigt der IStGH ein ausreichend hohes Budget. In Anbetracht seiner Aufgaben und vor dem Hintergrund, dass der IStGH anders als nationale Gerichte nicht auf einen Polizeiapparat für die Ermittlungsarbeit zurück- greifen kann, ist er mit einem Budget von knapp 139,6 Millionen Euro im Jahr 2016 und 141,6 Millionen Euro im Jahr 2017 eine günstige Organisation. Bereits seit einiger Zeit setzt sich die Bundesrepublik mit anderen Staaten dafür ein, die Budgeterhöhungen des IStGH zu beschneiden. Ganz im Gegensatz zu diesem Vorgehen muss sich Deutschland jedoch für eine stärkere Erhöhung des Budgets einsetzen. Die Tatsache, dass die Staatenversammlung des IStGH im November 2016 lediglich eine Budgeterhöhung von knapp 2 Millionen Euro bewilligte – der IStGH hatte um eine Erhöhung von 9,9 Millionen Euro gebeten – ist ein falsches Signal und wird die Arbeit des Gerichtshofes im Jahr 2017 stark negativ beeinflussen.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Der lange Weg zum Internationalen Strafgerichtshof	3
3.	Die Afrikanische Union und der Internationale Strafgerichtshof	6
3.1	Afrikanische Staaten im Verhandlungsprozess	6
3.2	Erste Untersuchungen des IStGH in Afrika	7
3.3	Sich verschärfende Fronten: Sudan und Kenia als Konfliktfälle	9
4.	Der Internationale Strafgerichtshof auf der Anklagebank: Analyse der Vorwürfe	13
4.1	Immunität und die Pflicht zur Strafverfolgung	13
4.2	Diskriminierung von Afrikanern und selektive Strafverfolgung	15
4.3	Missbrauch des Universalisierungsprinzips	18
4.4	Das Spannungsverhältnis zwischen Strafverfolgung und Frieden	19
5.	Fazit und Empfehlungen	21
	Abkürzungen	26
	Literatur	27

1. Einleitung

Vierundneunzig Abgeordnete der burundischen Nationalversammlung versetzten die Welt am 12. Oktober 2016 in Aufruhr: Sie stimmten für einen Austritt Burundis aus dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH). Wenige Tage später kündigte auch Südafrika, vormals großer Unterstützer des Weltstraftgerichts, seinen Austritt an. Am 26. Oktober folgte Gambia als dritter afrikanischer Austrittskandidat.¹ Die Austritte dieser drei afrikanischen Staaten sind mehr als ein kurzzeitiger Rückschlag für den IStGH. Sie zeugen vielmehr von einer fundamentalen Legitimitätskrise des Strafgerichts, die sich bereits 2008 im Zuge der Verschlechterung der Beziehungen zwischen dem IStGH und einigen afrikanischen Staaten abzeichnete. Dennoch sind sie ein Schock, denn die Aufkündigung eines internationalen Vertrages ist ein ausgesprochen starkes Signal. Es besteht die Gefahr, dass diese Austritte erst den Beginn weiterer Auflösungserscheinungen des Gerichtshofes darstellen. Ganz augenscheinlich steht der IStGH knapp 14 Jahre nach seiner Einrichtung und 18 Jahre nach Verabschiedung seines Statuts auf der Kippe. Ein Scheitern dieses Projektes wäre vor allem für die Opfer derjenigen Verbrechen bedauerlich, für deren Ahndung der IStGH eingerichtet wurde. Denn ohne ein unabhängiges Weltstraftgericht ist Gerechtigkeit für die Opfer massiver Verbrechen in vielen Fällen nicht zu erwarten. Doch auch über die internationale Strafverfolgung hinaus könnte ein Scheitern des IStGH, der nicht zuletzt als Friedensprojekt ins Leben gerufen wurde, negative Auswirkungen auf multilaterale Institutionen der Konfliktbearbeitung haben. Vor diesem Hintergrund ist es auch im Interesse der Bundesrepublik Deutschland, Maßnahmen zu ergreifen, die die Legitimität des IStGH stützen.

Nachdem Versuche der Einrichtung eines permanenten Internationalen Strafgerichtshofes im ausgehenden 19. Jahrhundert, im frühen 20. Jahrhundert sowie in den 1950er Jahren scheiterten, kam das Projekt erst nach Ende des Kalten Krieges wieder in Fahrt: Die unzähligen grausamen Menschheitsverbrechen im 20. Jahrhundert, in den 1990er Jahren vor allem der Genozid in Ruanda sowie die Gräueltaten im ehemaligen Jugoslawien, ließen innerhalb der Weltgemeinschaft das Bewusstsein dafür entstehen,

„dass die schwersten Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, nicht unbestraft bleiben dürfen und dass ihre wirksame Verfolgung durch Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene und durch verstärkte internationale Zusammenarbeit gewährleistet werden muss,“

wie es die Präambel des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes formuliert. Die Verabschiedung dieses Statuts und die Einrichtung des IStGH im Jahre 2002 galten als Durchbruch bei der Bekämpfung von schweren Gräueltaten und werden durchaus zu Recht als Höhepunkt der internationalen Rechtsetzung im 20. Jahrhundert angesehen (Weller 2002: 693). Schließlich ist der IStGH der erste permanente internationale Strafgerichtshof, der ungeachtet der Stellung der Angeklagten strafrechtlich tätig werden kann und dabei weder von der Zustimmung des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen noch von derjenigen der betroffenen Staaten unmittelbar abhängig ist. Er ist ein weiterer

1 Ein Austrittsgesuch führt erst nach 12 Monaten zum rechtskräftigen Austritt.

wesentlicher Pfeiler der Bestrebungen, eine durch internationales Recht gestützte Friedensordnung zu etablieren.

Im Entstehungsprozess des Statuts tat sich neben europäischen Staaten die Gruppe afrikanischer Staaten als wichtiger Unterstützer eines unabhängigen internationalen Strafgerichtshofes und als zentraler Akteur der Konsensbildung auf der Rom-Konferenz hervor. Auch heute stellt der afrikanische Kontinent mit 34 Mitgliedsstaaten die größte regionale Gruppe der Vertragsstaaten.² In den letzten Jahren hat sich das Verhältnis zwischen einigen afrikanischen Staaten und dem IStGH jedoch dramatisch verschlechtert. Obwohl innerhalb der Afrikanischen Union (AU) eine differenziertere Debatte um den IStGH geführt wird als sie dies nach außen vermittelt und viele afrikanische Vertragsstaaten den Gerichtshof nach wie vor unterstützen, hat die AU in zunehmendem Maße scharfe Kritik am IStGH geübt: Das Gericht wende das Völkerstrafrecht selektiv an, diskriminiere Afrikaner und verletze die Immunität afrikanischer Staatsoberhäupter auf unrechtmäßige Weise. Diese beispielhaft dargestellten Kontroversen zeigen bereits das Dilemma auf, in dem sich der IStGH befindet: Das Gericht ist in ganz besonderem Maße auf die Unterstützung seiner Mitgliedsstaaten, vor allem der afrikanischen, angewiesen. Gleichzeitig jedoch ist er in das Schussfeld einiger Mitgliedsstaaten und insbesondere der AU geraten. Wie kam es zur Konfrontation zwischen dem Strafgerichtshof und der Afrikanischen Union? Kann der Konflikt geschlichtet werden? Was ist zu tun, um die Legitimität des Internationalen Strafgerichtshofes wieder zu stärken?

Der vorliegende Report widmet sich diesen Fragen mit dem Ziel, den Konflikt zu analysieren und auf Basis dieser Analyse politische Maßnahmen zu empfehlen, die die Legitimität des in die Krise geratenen Gerichtshofes stärken können. Aufbauend auf einer kurzen Einführung in die Thematik internationaler Strafverfolgung sowie des IStGH (Kapitel 2) wird zunächst die Entwicklung der Beziehungen zwischen den afrikanischen Staaten und dem Strafgerichtshof nachgezeichnet. Besonderes Augenmerk wird hierbei auf die Strafverfolgung im Sudan sowie in Kenia gelegt (Kapitel 3). In Kapitel 4 werden die vor allem von der AU vorgebrachten Kritikpunkte an der Strafverfolgung des IStGH analysiert und der Positionswandel der AU in den geopolitischen Hintergrund eingeordnet. Diese Analyse bildet die Basis für die in Kapitel 5 vorgebrachten Empfehlungen.

2 Siehe https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/african%20states/Pages/african%20states.aspx; 12.9.2016.

2. Der lange Weg zum Internationalen Strafgerichtshof

Die Vorstellung, dass Kriegsverbrecher verurteilt und bestraft werden müssen, reicht bis in die Antike zurück (Schabas 2001: 1). Erste Versuche der Einrichtung eines permanenten internationalen Strafgerichtshof im ausgehenden 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts scheiterten jedoch vor allem an der Unantastbarkeit der staatlichen Souveränität (Zentgraf 2013: 9; Hall 1998). Auf die als Meilensteine geltenden Nürnberger und Tokioter Tribunale folgten Bestrebungen in den 1950er Jahren, bei denen die Völkerrechtskommission (*International Law Commission*) bereits mit der Ausarbeitung eines Statuts für einen internationalen Strafgerichtshof beauftragt wurde. Der aufkeimende Kalte Krieg verhinderte jedoch eine Konsensbildung. So stand der Prozess der Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofes für fast vier Dekaden still (Deitelhoff 2009: 36; Dutton 2013: 11). Zwar hatten die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen (VN) in dieser Zeit wichtige Verträge im Bereich der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts geschlossen, zum Beispiel die *Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords* (1948) oder die *Genfer Konventionen* (1949) sowie ihre Zusatzprotokolle (1977). Doch diese Verträge forderten im besten Fall eine nationale Ahndung der jeweiligen Verbrechen.

Erst im Jahre 1989 trat das Thema eines internationalen Strafgerichtshofes wieder auf den Plan, als Trinidad und Tobago die Einrichtung eines solchen vorschlug (Trinidad und Tobago 1989). Nach Aufforderung durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1994 legte die Völkerrechtskommission einen Statutenentwurf für einen internationalen Strafgerichtshof vor, der insbesondere auf die Strafverfolgung von Genozid, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit abstellte. Zurückhaltend war der Entwurf in dem Sinne, dass er die Souveränitätsrechte der potenziellen Mitgliedsstaaten kaum beschnitt. Dies zeigte sich nicht zuletzt daran, dass die Zustimmung zur Zuständigkeit des entworfenen Gerichts durch ein *opting-in*-System geregelt werden sollte, mittels dem die Staaten wählen konnten, für welche Tatbestände und welchen Zeitraum sie die Jurisdiktion des Gerichtes akzeptierten (Deitelhoff 2006: 172, 2009: 36f; Goodliffe/Hawkins 2009: 977).

Die Arbeit der Völkerrechtskommission wurde von den Gräueltaten im Balkankrieg und in Ruanda überschattet, auf die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Einrichtung zweier Ad-hoc Tribunale reagierte: Im Februar 1993 beschloss er die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien (*International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*; ICTY). Im Jahr 1994 folgte die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda (*International Criminal Tribunal for Rwanda*; ICTR). Die beiden Tribunale trugen zur Intensivierung der Debatte um einen permanenten internationalen Strafgerichtshof bei und verstärkten die Zustimmung für einen solchen (Kaul 1997: 177).

Nichtsdestotrotz war es noch ein langer Weg nach Rom, denn der Statutenentwurf der Völkerrechtskommission war nicht unumstritten. Dies zeigte sich unter anderem in den Diskussionen innerhalb des *Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court* (PrepCom), das die VN-Generalversammlung 1996 etablierte. So bestand eine Konfliktlinie zwischen denjenigen Staaten, die einen starken und unabhängigen

Gerichtshof favorisierten (die sogenannte „Gruppe Gleichgesinnter Staaten“; GGS)³ und jenen, die für einen konsensbasierten Gerichtshof warben, der die Souveränität der potenziellen Mitgliedsstaaten kaum beschneiden sollte (Deitelhoff 2006: 173f). Die stärker auf Souveränität bedachten Staaten befürworteten im weitesten Sinne den konservativen Entwurf der Völkerrechtskommission. Beispielsweise sollte der Chefankläger nicht auf eigene Initiative tätig werden können. Dem Sicherheitsrat sollte in dem Sinne eine übergeordnete Rolle zugestanden werden, als dass der IStGH in allen Situationen, denen sich der Sicherheitsrat nach Kapitel VII der VN-Charta angenommen hatte, nur nach vorheriger Autorisierung durch den Sicherheitsrat Untersuchungen beginnen können sollte. Hinsichtlich der Konsensorientierung forderte beispielsweise Frankreich, vormals Gegner eines unabhängigen IStGH, dass für jedes einzelne IStGH-Verfahren die Zustimmung des Tatortstaates, des Täterstaates und des Gewahrsamstaates einzuholen sei (Gillhoff 1999: 26). Die GGS andererseits forderten einen unabhängigen Gerichtshof, dessen Chefankläger auf eigene Initiative tätig werden können sollte. Zudem plädierte sie für eine automatische Jurisdiktion des IStGH. Bei einem zu starken Primat der nationalen Strafgerichtsbarkeit sah sie die Gefahr, der Gerichtshof könne durch den Vorwand unwirksamer nationaler Verfahren ausgehöhlt werden. Ferner sah sie vor, den Gerichtshof mit vollständiger Unabhängigkeit vom Sicherheitsrat auszustatten. Darüber hinaus sollte ein Beitritt zum Vertrag unmittelbar zur Anerkennung seiner Jurisdiktion einschließlich der Immunitätsaufhebung von Staats- und Regierungschefs für alle im Statut genannten Verbrechen führen (Kaul 1997: 178f; Gillhoff 1999: 26).

Trotz dieses Konfliktes gelang es, die Arbeit am Statutenentwurf im April 1998 zu beenden (Bassiouni 1997: 401, 1999: 444f). Im Juni des gleichen Jahres fand in Rom die *United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court* (Rom-Konferenz) statt. Nach fünfwöchigen Verhandlungen stimmten bei 21 Enthaltungen 120 Staaten für das Statut und sieben dagegen (China, Irak, Israel, Jemen, Katar, Libyen sowie die USA). Bemerkenswert ist dabei, dass mit der Verabschiedung des Rom-Statuts die Forderungen der GGS in großen Teilen erfüllt wurden, obgleich diese von zentralen Großmächten wie der USA nicht unterstützt wurden: Der durch das Rom-Statut beschlossene Gerichtshof ist mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet. Er ist zuständig für die Rechtsprechung bei Genozid, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Die Stellung mutmaßlicher Täter spielt für seine Strafverfolgung keine Rolle: Artikel 27 des Statuts setzt die Immunität von Staatsoberhäuptern,

3 Es existieren unterschiedliche Einschätzungen darüber, welche Staaten letztlich zur Gruppe Gleichgesinnter Staaten zu zählen sind. Außerdem stieg die Anzahl im Verlauf der Verhandlungen an (Deitelhoff 2006: 174, FN 23). Nach Schabas (2010: 22) bestand die Gruppe der gleichgesinnten Staaten am Ende der Rom-Verhandlungen aus folgenden Staaten: Ägypten, Andorra, Argentinien, Australien, Belgien, Benin, Bosnien und Herzegowina, Brunei, Bulgarien, Burkina Faso, Burundi, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Gabun, Georgien, Ghana, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Jordan, Kanada, Kongo, Kroatien, Lettland, Lesotho, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malawi, Namibia, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Philippinen, Polen, Portugal, Rumänien, Salomonen, Sambia, Samoa, Schweden, Schweiz, Senegal, Sierra Leone, Singapur, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Südkorea, Swasiland, Trinidad und Tobago, Tschechien, Ungarn und Venezuela.

Regierungschefs und hohen Regierungsbeamten außer Kraft, was eine der zentralen und bemerkenswerten Errungenschaften des Rom-Statuts darstellt. Nach dem Komplementaritätsprinzip darf der Gerichtshof dann tätig werden, wenn die Justizbehörden des jeweiligen Staats *unfähig oder nicht willens* sind, die Strafverfolgung selbst durchzuführen, wobei die Entscheidung über die Unfähigkeit bzw. den Unwillen beim Gerichtshof liegt (Art. 17). Der IStGH kann auf drei Wegen aktiv werden: erstens mittels Überweisung einer Situation durch einen Mitgliedsstaat; zweitens mittels Überweisung einer Situation durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen; und drittens durch eine *proprio motu*-Untersuchung, die die Chefanklägerin bzw. der Chefankläger des IStGH auf eigene Initiative anstößt. Mit Ausnahme von Überweisungen durch den Sicherheitsrat kann der IStGH nur dann eine Untersuchung beginnen, wenn die mutmaßlichen Verbrechen in einem Mitgliedsstaat verübt worden sind oder mutmaßliche Täterinnen oder Täter Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates sind. Eingeschränkt wird die Jurisdiktion darüber hinaus durch die Möglichkeit des Sicherheitsrates, Untersuchungen durch Resolutionen nach Kapitel VII der VN-Charta für eine verlängerbare Periode von 12 Monaten auszusetzen (Art. 16). Für diese Aussetzung bedarf es jedoch einer qualifizierten Mehrheit im Sicherheitsrat, ohne dass ein permanentes Mitglied sein Veto einlegt, was eine bedeutende Hürde für den Aufschub von IStGH-Verfahren darstellt (Buckley-Zistel 2013: 32f). Eine Zustimmung des Sicherheitsrates benötigt der IStGH nicht, um Untersuchungen beginnen zu können. Auch kann er unabhängig davon aktiv werden, ob der Sicherheitsrat mit einer Situation auf Basis von Kapitel VII der VN-Charta betraut ist. So geht das Rom-Statut weit über den Entwurf der Völkerrechtskommission hinaus.

Die Verabschiedung des Rom-Statuts kennzeichnet dabei nicht nur die Einrichtung einer neuen Organisation, sondern verkörpert darüber hinaus die Schaffung einer Norm internationaler Strafverfolgung. Wie Deitelhoff (2009: 38) anmerkt, beinhaltet diese Norm die Antwort auf die Frage, wie die internationale Gemeinschaft mit schweren Verbrechen, die die Menschheit als Ganzes betreffen, umgehen soll. So stellt die Norm internationaler Strafverfolgung eine abstrakte Pflicht zur internationalen strafrechtlichen Verfolgung dieser Verbrechen dar, wenn nationale Gerichte nicht fähig oder gewillt sind, diese ordnungsgemäß durchzuführen. Diese Pflicht ist verbunden mit der *individuellen* Verantwortung der Täter, die nicht länger durch das Prinzip der Souveränität sowie durch Staatenimmunität geschützt bleiben. Obwohl dabei die nationale Jurisdiktion die primäre Verantwortung zur Verfolgung von Genozid, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit behält, müssen hierbei internationale Standards des Völkerstrafrechts eingehalten werden. Gelingt dies nicht, könnte der IStGH eingreifen (Bower 2015: 3).

Nachdem das Rom-Statut 60 Ratifikationen verzeichnete, trat es am 1. Juli 2002 in Kraft und der IStGH nahm seine Arbeit auf. Erster Chefankläger des IStGH wurde der Argentinier Moreno Ocampo, der im Jahr 2012 von der gambischen Juristin Fatou Bensouda abgelöst wurde. Heute haben 124 Staaten das Rom-Statut ratifiziert.⁴ Anzumerken ist, dass

⁴ Siehe https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states_parties/Pages/the_states_parties_to_the_rome_statute.aspx; 20.9.2016.

einige Großmächte und weitere bedeutsame Staaten dem Rom-Statut bisher nicht beigetreten sind – unter ihnen die USA, Russland, China und Indien.

3. Die Afrikanische Union und der Internationale Strafgerichtshof

Die folgenden Unterkapitel widmen sich der Entwicklung der Beziehung zwischen dem IStGH und der AU. Es wird sich zeigen, dass viele afrikanische Staaten im Zuge der Verhandlungen zum Rom-Statut eine stark unterstützende Haltung gegenüber der Einrichtung des IStGH einnahmen. Die Organisation für Afrikanische Einheit (*Organisation of African Unity*; OAU) und ihre Nachfolgeorganisation die AU zählten ebenfalls zu den Unterstützern des Gerichtshofes. Dies änderte sich spätestens im Jahr 2008, als sich die Anfechtungen von Seiten der AU verschärften. Auslöser der Kritik sind vor allem die IStGH-Verfahren im Sudan sowie in Kenia.

3.1 Afrikanische Staaten im Verhandlungsprozess

Das Verhältnis zwischen dem IStGH und der AU bzw. ihrer Vorgängerorganisation, der OAU, begann vielversprechend. Während des Verhandlungsprozesses zum Rom-Statut befand sich unter den Unterstützern eines starken IStGH eine große Anzahl afrikanischer Staaten, die sich sowohl an der Vorbereitung als auch an den Rom-Verhandlungen selbst maßgeblich beteiligten. Die Unterstützung des IStGH von Seiten der Gruppe afrikanischer Staaten lässt sich nicht zuletzt anhand der innerafrikanischen Debatte dieser Zeit nachzeichnen: Im September 1997, knapp ein Jahr vor der Konferenz in Rom, kamen Experten der *Southern African Development Community* (SADC) in Pretoria zusammen, um sich auf Strategien für die kommende Verhandlung zu einigen. In diesem Rahmen wurden Prinzipien entwickelt, die für alle SADC-Mitglieder als Verhandlungsrichtlinie gelten sollten. Diese sogenannten SADC-Prinzipien forderten einen starken Gerichtshof, dessen Chefankläger mit weitreichender Unabhängigkeit ausgestattet sein sollte. Ferner forderten sie, dass alle Staaten uneingeschränkt mit dem IStGH kooperieren und das Gericht mit ausreichenden finanziellen Ressourcen ausgestattet werde (Maqungo 2000: 43f). Im Februar 1998 fand eine Konferenz zur Einrichtung des IStGH im Senegal statt, im Rahmen derer die SADC-Prinzipien in die sogenannte Dakar-Deklaration aufgenommen wurden (African Conference in Dakar 1998). Kurze Zeit später forderte der Ministerrat der OAU die Mitgliedsstaaten dazu auf, die Einrichtung des IStGH auf Basis der Prinzipien zu unterstützen. Im Juni 1998 wurde diese Forderung auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der OAU bestätigt (Du Plessis 2010: 7).

Im Rahmen der darauffolgenden Rom-Konferenz konnten afrikanische Staaten einen signifikanten Einfluss auf die Verhandlungen ausüben. So waren afrikanische Delegationen in allen Arbeitsgruppen vertreten und hierbei überaus aktiv (Monageng 2014: 14). Der Vertreter Lesothos wurde als einer der Vizevorsitzenden der Konferenz gewählt und koordinierte die Formulierung des neunten Teils des späteren Rom-Statuts. Südafrika war Mitglied des Entwurfskomitees und in dieser Position in starkem Ausmaß an der Formu-

lierung des vierten Teils des Statuts beteiligt (Mills 2012: 405). Südafrika tat sich als bedeutender Unterstützer eines starken und unabhängigen Internationalen Strafgerichtshofes hervor. Abdula Mohamed Omar, Vorsitzender der südafrikanischen Delegation, drückte diese unterstützende Haltung in seinem Statement für die SADC wie folgt aus:

„The establishment of an international criminal court would not only strengthen the arsenal of measures to combat gross human rights violations but would ultimately contribute to the attainment of international peace. In view of the crimes committed under the apartheid system, the International Criminal Court should send a clear message that the international community was resolved that the perpetrators of such gross human rights violations would not go unpunished.“ (Omar in VN 1998: 65)

So kommt William Schabas zu dem Schluss, dass

„[a] relatively new force, the Southern African Development Community [...], under the dynamic influence of post-apartheid South Africa, took important position on human rights.“ (Schabas 2001: 19)

Es lässt sich festhalten, dass viele afrikanische Staaten sowie die OAU und später die AU die Einrichtung des IStGH unterstützten und einen großen Anteil am Erfolg der GGS hatten. Sie setzten sich für einen starken Gerichtshof ein, der sich durch einen unabhängigen Chefankläger, eine weitreichende Unabhängigkeit vom Sicherheitsrat, die Aufhebung der Immunität von Staatsoberhäuptern sowie die automatische Zustimmung zur Jurisdiktion der im Statut genannten Kernverbrechen auszeichnet. Ohne diesen Einsatz hätte das Rom-Statut in seiner starken Form wohl nicht verabschiedet werden können.

3.2 Erste Untersuchungen des IStGH in Afrika

Dennoch war die Zeit unmittelbar nach Verabschiedung des Rom-Statuts nicht frei von Kontroversen. In den ersten Jahren nach der Rom-Konferenz zählten die USA zu einem der stärksten Kritiker des Gerichts. Sie setzten sich gegen einen vom Sicherheitsrat unabhängigen Strafgerichtshof zur Wehr und suchten dessen Einrichtung und vor allem die Möglichkeit der Strafverfolgung US-amerikanischer Staatsbürger zu verhindern (Betti 2016: 3; siehe zur US-Position dieser Zeit auch Scheffer 1999). Unter anderem drohten US-Diplomaten, die USA würden sich nicht länger an VN-Friedensmissionen beteiligen, wenn US-Peacekeeper nicht adäquat vor Strafverfolgung geschützt würden (Williamson zit. nach Schmemann 2002). Hinsichtlich der VN-Missionen in Timor-Leste und Bosnien und Herzegowina gelang es den USA gar, eine Immunitätsklausel für Peacekeeper durchzusetzen (Deitelhoff 2002: 8). Die widerwillige Haltung der USA führte dazu, dass der Sicherheitsrat im Hinblick auf Überweisungen an den IStGH blockiert war und so in den ersten Jahren des IStGH nur zwei Wege zu dessen Aktivierung blieben: Überweisungen von Mitgliedsstaaten sowie *proprio motu*-Untersuchungen.

In der Praxis entwickelte sich ein „second-and-a-half pathway“ (Fehl 2014: 5): die Selbstüberweisung. Bei dieser handelt es sich um eine Umdeutung von Artikel 14 des Rom-Statuts. Ursprünglich war Artikel 14 dazu gedacht, Mitgliedsstaaten die Überweisung einer Situation in *anderen* Mitgliedsstaaten zu ermöglichen und eine Selbstüberweisung war nicht explizit vorgesehen (Akhavan 2010: 103). Dennoch wurden die ersten drei Untersuchungen

des IstGH auf dem Wege der Selbstüberweisung initiiert: Zwischen 2003 und 2005 forderten die Regierungen Ugandas, der Demokratischen Republik Kongo (DRK) und der Zentralafrikanischen Republik (ZAR) den Chefankläger des IstGH auf, Verbrechen zu untersuchen, die innerhalb ihrer eigenen Territorien verübt wurden. In den folgenden Jahren erließ der IstGH bezüglich der Situationen in Uganda, der DRK sowie der ZAR einige Haftbefehle, zum Beispiel gegen hochrangige Offiziere der ugandischen *Lord's Resistance Army* (LRA), darunter Dominic Ongwen (IstGH 2016c; siehe zum Fall Ongwen auch Braungart 2016), Thomas Lubanga Dyilo (IstGH 2015e) und Germain Katanga (IstGH 2015b) sowie unter anderem gegen Mitglieder des *Mouvement de Libération du Congo* (IstGH 2014b, 2015c).

Für den damaligen Chefankläger Luis Moreno Ocampo kamen die Selbstüberweisungen zum rechten Zeitpunkt. Sie vermieden jedwede Herausforderung an die nationale Souveränität der Staaten und beschwichtigten so die Bedenken der USA. Zudem war zu erwarten, dass die Untersuchungen aufgrund der Kooperationsbereitschaft der drei Staaten schnelle Erfolge mit sich bringen würden (Fehl 2014: 7; Akhavan 2005: 404). Die konsensbasierte Strategie Moreno Ocampos provozierte aber auch Kritik. Obwohl er beispielsweise hinsichtlich Uganda versicherte, dass der IstGH mutmaßliche Verbrechen beider Seiten untersuchen würde, wurde die Unparteilichkeit der Strafverfolgung des Chefanklägers infrage gestellt (z. B. HRW 2004). Insgesamt warf die Auswahl der Fälle hinsichtlich der drei Selbstüberweisungen Fragen auf.⁵ So erweckte etwa die Situation in der DRK und speziell das Verfahren gegen Lubanga Dyilo den Anschein, dass dieser Fall aufgrund der leichten Zugänglichkeit des Angeklagten ausgewählt wurde: Der Angeklagte befand sich bereits in der DRK unter Arrest, wobei zunächst nicht klar war, ob ihm in der DRK oder in Den Haag der Prozess gemacht würde (Schabas 2008: 744, 751). Dabei schien der Chefankläger die Konfrontation mit den jeweiligen Regierungen zu vermeiden, denn angeklagt wurden nur Rebellenführer. So kritisierte die ugandische interreligiöse Nichtregierungsorganisation *Acholi Religious Leaders Peace Initiative* (ARLPI) die Vorgehensweise des IstGH in Uganda: Die Untersuchung des Chefanklägers zielte nur auf Aktivitäten der LRA ab, obwohl beispielsweise *Human Rights Watch* (HRW) zahlreiche Fälle von Verbrechen gegen die Menschlichkeit auf Seiten der Regierungstruppen dokumentiert hatte (Braungart 2016: 7; HRW 2005). Darüber hinaus kritisierte ARLPI, dass das IstGH-Verfahren die andauernden

5 Situationen werden dem IstGH durch einen Mitgliedsstaat bzw. dem Sicherheitsrat oder durch Eigeninitiative des Chefanklägers unterbreitet. Nach der Unterbreitung der Situation beginnt das Büro des Chefanklägers (Anklagebehörde) mit einer Vorprüfung, deren Ergebnisse der Vorverfahrenskammer des IstGH vorgelegt werden. Erst nach Genehmigung durch die Vorverfahrenskammer beginnt das Büro des Chefanklägers mit den eigentlichen Ermittlungen. Im Rahmen dieser Ermittlungen formuliert das Büro die Anklagepunkte und bestimmt so die Fälle, die nach Bestätigung der Anklage in den Hauptverfahrenskammern verhandelt werden. Damit werden gleichzeitig die Individuen bestimmt, deren mutmaßliche Taten verfolgt werden. Da der IstGH dazu gedacht ist, nur die schwersten Verbrechen derjenigen Personen mit der größten Verantwortung zu verfolgen, wird hier immer auch eine Auswahl getroffen. Ein entscheidender Unterschied zu nationalen Verfahren besteht darin, dass die Anklagebehörde selbst die Ermittlungen durchführt und nicht auf einen Polizeiapparat zurückgreifen kann.

Friedensverhandlungen verkompliziere. Sie forderte, dass der IStGH einen Schritt zurücktreten solle, bis Frieden erreicht sei (Apuuli 2011: 117).

Wie bereits angemerkt, war das Verhältnis zwischen dem IStGH und der ugandischen Regierung lange Zeit kooperativ. Dies begann sich zu ändern, als Uganda im Zuge der Friedensverhandlungen mit der LRA anstrebte, eigene Gerichtsverfahren durchzuführen, was zur Unzulässigkeit von IStGH-Verfahren führen würde. Als Reaktion ließ das Büro des Chefanklägers verlauten, dass es jede Herausforderung an die Zulässigkeit der Verfahren vor Gericht anfechten würde (Nouwen/Werner 2011: 954). Obwohl es sich bei den drei genannten Situationen vor dem IStGH um Selbstüberweisungen handelt, die offensichtlich im Einvernehmen mit den jeweiligen Regierungen vom IStGH untersucht wurden, scheinen sich hier bereits erste Konfliktlinien zwischen dem Gerichtshof und afrikanischen Mitgliedsstaaten abzuzeichnen.

3.3 Sich verschärfende Fronten: Sudan und Kenia als Konfliktfälle

Erster Konfliktfall: Der Haftbefehl gegen Omar al-Bashir

Das Jahr 2005 stellte einen Wendepunkt dar, indem der Sicherheitsrat die Situation in Darfur (Sudan) mit Resolution 1593 an den IStGH überwies. Zuvor war die Situation im ohnehin krisengebeutelten Sudan eskaliert, als die Rebellengruppen *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) und *Justice and Equality Movement* (JEM) im Jahr 2003 zu den Waffen griffen. Zu ihren Forderungen gehörte ein Mehr an politischer sowie wirtschaftlicher Teilhabe der marginalisierten Region Darfur. Gegen die Aufständischen ging die Zentralregierung in Khartum mit äußerster Härte vor. Sie setzte zunächst Streubomben gegen zivile Ziele ein. Später unterstützte sie die Dschandschawid, eine bewaffnete Reitergruppe, die für ihre Brutalität bekannt ist (El Ouazghari 2007: 17f). Im Jahr 2005 stellte die vom Sicherheitsrat eingesetzte *International Commission of Inquiry on Darfur* (2005: 3) in ihrem Bericht fest, dass Regierungstruppen sowie die Dschandschawid unter anderem für die Tötung von Zivilisten, für Folter, Vergewaltigungen und gewaltsame Vertreibungen verantwortlich seien. Zudem seien die Verbrechen von weitreichender und systematischer Natur und könnten so Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen. Bereits Mitte der 2000er Jahre hatte der Darfur-Konflikt 200.000 Tote und 1,8 Millionen Vertriebene gefordert. Seit Anfang 2016 hat der Konflikt wieder an Intensität zugenommen.

Die Überweisung der Situation an den IStGH durch den Sicherheitsrat am 31. März 2005 wurde aufgrund der Enthaltung der USA möglich, die ihre ablehnende Haltung gegenüber dem IStGH zumindest teilweise aufgaben. Dennoch forderten sie eine Ausnahmeregelung für Staatsangehörige von Nicht-Vertragsstaaten, die letztlich Eingang in Resolution 1593 fand: So waren Blauhelmsoldaten aus Nicht-Vertragsstaaten von der Strafverfolgung durch den IStGH ausgeschlossen. Zunächst rief die Resolution kaum eine öffentliche Reaktion seitens afrikanischer Staaten hervor. So wurde der Überweisung der Situation in Darfur an den IStGH in keiner der Papiere der folgenden AU-Versammlung Aufmerksamkeit geschenkt (Mills 2012: 416). Zwar erließ die AU eine Deklaration bezüglich der Friedensverhandlungen im Sudan. Die Überweisung an den IStGH wurde

hier jedoch nicht thematisiert (siehe AU Assembly 2005). Insgesamt schien das Interesse der AU gering zu sein.

Dies änderte sich im Jahr 2008, nachdem der IStGH erste Haftbefehle erließ: gegen Ahmad Harun, den ehemaligen Minister für humanitäre Angelegenheiten des Sudans, und gegen Ali Muhammad Al Abd-Al-Rahman, ein ranghohes Führungsmittglied der Dschandschawid. Im Zuge ihrer Versammlung im Juni 2008 verabschiedete die AU in anderem Zusammenhang zunächst eine Resolution, in der sie europäische Staaten dazu aufforderte, die Praxis zu unterlassen, Afrikaner gemäß dem Grundsatz der universellen Jurisdiktion⁶ vor Gericht zu stellen (siehe AU Assembly 2008). Noch deutlicher wurde die Kritik, nachdem der Chefankläger des IStGH einen Haftbefehl gegen den amtierenden sudanesischen Präsidenten, Omar al-Bashir, beantragt hatte. Als Reaktion forderte der Friedens- und Sicherheitsrat der AU (*Peace and Security Council*; PSC) den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf, von seinem Recht auf Aussetzung des IStGH-Verfahrens nach Artikel 16 des Rom-Statuts Gebrauch zu machen. Der PSC argumentierte damit, dass das Verfahren des IStGH die Bemühungen zum Frieden in Darfur unterminierte. Dieser Forderung kam der Sicherheitsrat jedoch nicht nach. Er ignorierte sie gar zunächst und nahm sie in der Folge in Resolution 1828 lediglich zur Kenntnis, was für Empörung seitens der AU sorgte und die Fronten verhärtete (Mills 2012: 421): Im Juli 2009 folgten zwei Resolutionen der Unionsversammlung, in denen die AU die Verletzung der Immunitätsrechte al-Bashirs anprangerte (AU Assembly 2009). In diesem Zusammenhang forderte die Unionsversammlung ihre Mitgliedsstaaten auf, hinsichtlich des Haftbefehls gegen al-Bashir nicht mit dem IStGH zu kooperieren (AU Assembly 2009).

Begleitet wurden diese Anfechtungen des IStGH von einer Vielzahl von Fällen der Nichteinhaltung des Rom-Statuts, insbesondere der Artikel 86 und 89.⁷ Mehrere afrikanische Staaten kamen dem Haftbefehl gegen al-Bashir nicht nach, obwohl sie Gelegenheit dazu hatten. So stellte die Vorverfahrenskammer II des IStGH die Nichtkooperation der IStGH-Vertragsstaaten Malawi (2011), Tschad (2011, 2013) und der DRK (2013) fest (IStGH 2015d). Darüber hinaus bereiste al-Bashir unbehelligt unter anderem Kenia, Libyen und den Südsudan.⁸ Für besonderes Aufsehen sorgte al-Bashirs Aufenthalt in Südafrika im Jahr 2015. Kurz nachdem der *Pretoria High Court* die südafrikanische Exekutive aufgefordert hatte, alle notwendigen Schritte einzuleiten, um al-Bashir in Gewahrsam zu nehmen, erfolgte die Ausreise des sudanesischen Präsidenten über einen Militärflughafen (siehe hierzu u. a. Tladi 2016). Die Argumentation Südafrikas wirft hierbei Fragen auf: Während die südafrikanische Regierung als Rechtfertigung zunächst angab, sie wäre nicht über den Aufenthaltsort al-Bashirs informiert gewesen, obwohl dessen Konvoi auf den

6 Nach dem Grundsatz der universellen Jurisdiktion bzw. der universellen Gerichtsbarkeit können nationale Gerichte internationale Verbrechen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Täter oder Täterinnen und auch unabhängig davon, wo die Verbrechen verübt wurden, verurteilen.

7 Artikel 86 fordert, dass die Vertragsstaaten des Rom-Statuts „uneingeschränkt mit dem Gerichtshof“ zusammenarbeiten. Artikel 89 hält die Verpflichtung der Vertragsstaaten fest, Ersuchen um Festnahme und Überstellung von Angeklagten Folge zu leisten (IStGH 1998: Art. 86, 89).

8 Für eine vollständige Auflistung der Staaten, die al-Bashir bereiste, siehe <http://bashirwatch.org>; 15.10.2016.

polizeilich gesperrten Straßen Pretorias unterwegs war, argumentierte die Regierung später, eine Festnahme al-Bashirs hätte mit Südafrikas Verpflichtung kollidiert, allen Staatsführern der AU Immunität zu gewähren. Dies allerdings konterkariert Südafrikas vorherige Aussagen: Präsident Jacob Zuma hatte zuvor bekannt gegeben, al-Bashir sei in Südafrika nicht willkommen und würde inhaftiert werden, sollte er südafrikanischen Boden betreten (Kersten 2015; Sudan Tribune 2009). Letztlich führte die mangelnde Kooperation mit dem IStGH im Falle al-Bashirs dazu, dass die Chefanklägerin, Fatou Bensouda, am 12. Dezember 2015 bekannt gab, die Untersuchung in Darfur auf Eis zu legen (UN News Centre 2014).

Zweiter Konfliktfall: Kenia und die Gewalt im Zuge der Wahlen 2007/2008

Das Verfahren gegen al-Bashir war nicht das einzige, das heftige Kontroversen hervorrief. Auch die Untersuchung der Situation in Kenia, die der Chefankläger Moreno Ocampo im Jahr 2010 aus eigener Initiative anstieß, zog den Unmut Kenias und der AU auf sich. Der Sieg des Präsidenten Mwai Kibaki bei der Präsidentschaftswahl 2007 kam überraschend, denn die Oppositionspartei *Orange Democratic Movement* (ODM) hatte kurz zuvor eine komfortable Mehrheit bei den Parlamentswahlen errungen. Nach einem Bericht der *International Crisis Group* (ICG) lag ein klarer Fall von Wahlbetrug vor (ICG 2008: 8). Nachdem die ODM bekannt gab, sie würde das Wahlergebnis nicht anerkennen und gleichzeitig ablehnte, die Wahl richterlich untersuchen zu lassen, brach Gewalt in verschiedenen Teilen Kenias aus, die zu mehr als 1.100 Toten, 300.000 Verletzten und 600.000 Vertriebenen führte (Mueller 2014: 27; Höhn 2014: 567; siehe zum Hintergrund Jacobs 2011).

Im Jahr 2010 machte der Chefankläger des IStGH zum ersten Mal in der Geschichte des Gerichtshofes von seiner *proprio motu*-Kompetenz Gebrauch. Ein Jahr später wurden sechs Personen, die mit der Gewalt im Zusammenhang standen, durch die Vorverfahrenskammer II des IStGH vorgeladen – unter anderem der damalige stellvertretende Ministerpräsident Uhuru Kenyatta (IStGH 2011b, 2011c). Nachdem die Kammer dem Antrag des Chefanklägers auf Vorladungen der Angeklagten stattgegeben hatte, nutzte Kenia sein Recht nach Artikel 19(2)(b) des Rom-Statuts⁹, die Zulässigkeit des Verfahrens anzufechten. Kenia argumentierte, das Verfahren sei aufgrund eines Verstoßes gegen das Komplementaritätsprinzip rechtswidrig. Insbesondere führte Kenia Reformen seiner Gerichte sowie seine neue Verfassung an. Die kenianischen Gerichte seien nun in der Lage, die verübten Verbrechen strafrechtlich zu verfolgen (Kenia 2011a: 11).

Am 30. Mai 2011 wies die Vorverfahrenskammer II die Anfechtung ab und stellte fest, dass die getätigten Anklagen zulässig seien, da keine konkreten Schritte der kenianischen Justiz zur strafrechtlichen Verfolgung der vor dem IStGH angeklagten Individuen zu verzeichnen seien (IStGH 2011a: 27f). Am 30. August 2011 wurde diese Entscheidung der Vorverfahrenskammer II durch die Berufungskammer bestätigt (IStGH 2013d). In der Tat scheiterte zuvor die Einrichtung eines gemischten nationalen-internationalen Tribunals zur

9 Artikel 19(2)(b) hält fest, dass die Gerichtsbarkeit des IStGH von einem Staat angefochten werden kann, „der Gerichtsbarkeit über die Sache hat, weil er in der Sache Ermittlungen oder eine Strafverfolgung durchführt oder durchgeführt hat“ (IStGH 1998: Art. 19).

Ahndung der mit den Wahlen in Zusammenhang stehenden Verbrechen und das kenianische Kabinett setzte stattdessen eine *Truth, Justice and Reconciliation Commission* ein, die jedoch nicht befugt ist, die verübten Verbrechen strafrechtlich zu verfolgen. Darüber hinaus versuchte Chefankläger Moreno Ocampo zuvor erfolglos, die kenianische Regierung zu überzeugen, ein nationales gerichtliches Verfahren einzusetzen (IStGH 2009).

Nach dem Scheitern der kenianischen Beschwerde unterzeichnete Kenia eine Absichtserklärung, mit dem IStGH kooperieren zu wollen und sowohl William Ruto und Kenyatta als auch die weiteren vier Angeklagten erschienen freiwillig in Den Haag (Hobbs 2015: 80). Dennoch zeigte sich Kenia in der Folge wenig kooperativ: So forderte Kenia den Sicherheitsrat wiederholt auf, die Prozesse vor dem IStGH nach Artikel 16 des Rom-Statuts aufzuschieben. Während zunächst mit der Unzulässigkeit des Verfahrens aufgrund der Verletzung des Komplementaritätsprinzips argumentiert wurde (siehe oben), führte Kenia im Jahr 2013 die Gefährdung des Friedens durch die Prozesse vor dem IStGH an (Kenia 2011b, 2013b). Ferner beantragte die Verteidigung Kenyattas und Rutos, den Angeklagten zu erlauben, während des Prozesses nicht kontinuierlich anwesend zu sein, um ihren Pflichten insbesondere im Zusammenhang mit den Terroranschlägen in Nairobi nachgehen zu können (Hobbs 2015: 98ff). Im Nachgang verabschiedete die Staatenversammlung der Vertragsstaaten (*Assembly of the States Parties*, ASP) eine Resolution, mit der die Verfahrensvorschriften des IStGH unter anderem um Regel 134^{quater} ergänzt wurden, welche es Angeklagten erlaubt, einen Antrag auf Abwesenheitserlaubnis aufgrund von außergewöhnlichen öffentlichen Pflichten zu stellen und die die Strafkammer des IStGH verpflichtet, solche Anträge prompt zu bearbeiten (ASP 2013).

Am 5. Dezember 2014 gab die Chefanklägerin des IStGH bekannt, dass die Klage gegen Uhuru Kenyatta aufgrund der unzureichenden Beweislage zurückgezogen wurde (IStGH 2015a: 4). Während die kenianische Regierung dies als Beweis dafür darstellte, dass die Vorwürfe gegen Kenyatta nicht haltbar gewesen seien, äußerte sich die Nachfolgerin Moreno Ocampos, Fatou Bensouda, gegenteilig und wies darauf hin, dass Kenia seinen Pflichten als Vertragsstaat des Römischen Statuts nicht nachgekommen sei:

„This is a painful moment for the men, women and children who have suffered tremendously from the horrors of the post-election violence, and who have waited, patiently, for almost seven years to see justice done. [...] Contrary to the government of Kenya's public pronouncements that it has fully complied with its legal obligation in this case, the ruling has confirmed that in fact it has breached its treaty obligations under the Rome statute by failing to cooperate with my investigation.“ (Bensouda, zit. nach Bowcott 2014)

So wurde Kenia zum zweiten Fall binnen weniger Wochen, den die Anklage des IStGH aufgrund von mangelnder Kooperation fallen lassen musste.

4. Der Internationale Strafgerichtshof auf der Anklagebank: Analyse der Vorwürfe

Die Kritik seitens afrikanischer Staaten bezieht sich (1) auf die Aufhebung der Staatenimmunität; (2) die selektive Strafverfolgung des IStGH und die hiermit verbundene Diskriminierung von Afrikanern; (3) den Missbrauch des Universalisierungsprinzips; und (4) das Spannungsverhältnis zwischen Gerechtigkeit und Frieden. Die folgende Analyse dient als Ausgangspunkt für die anschließenden Empfehlungen und Schlussfolgerungen.

4.1 Immunität und die Pflicht zur Strafverfolgung

Artikel 27 des Rom-Statuts legt fest:

„(1) Dieses Statut gilt gleichermaßen für alle Personen, ohne jeden Unterschied nach amtlicher Eigenschaft. Insbesondere enthebt die amtliche Eigenschaft als Staats- oder Regierungschef, als Mitglied einer Regierung oder eines Parlaments, als gewählter Vertreter oder als Amtsträger einer Regierung eine Person nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit nach diesem Statut und stellt für sich genommen keinen Strafmilderungsgrund dar.

(2) Immunitäten oder besondere Verfahrensregeln, die nach innerstaatlichem Recht oder nach dem Völkerrecht mit der amtlichen Eigenschaft einer Person verbunden sind, hindern den Gerichtshof nicht an der Ausübung seiner Gerichtsbarkeit über eine solche Person.“ (IStGH 1998: Art. 27)

Wie bereits beschrieben, ist Artikel 27 seit den Anklagen gegen Sudans Präsident al-Bashir sowie Kenias Kenyatta und Ruto sich wiederholender Kritik seitens der AU ausgesetzt. So wird kritisiert, der IStGH missachte die Immunität afrikanischer Staatsoberhäupter (AU Assembly 2012). Kenia hat gar im Jahr 2014 eine Änderung des Artikels angeregt: Staats- und Regierungschefs sollten während ihrer Amtszeit Immunität genießen, d.h. von Strafverfolgung geschützt sein (siehe ASP 2014: 16). Begründet wurde die Forderung damit, dass Strafverfahren die Handlungsfähigkeit von Regierungen beeinträchtigten, wobei insbesondere auf die Rolle Kenias im Kampf gegen den Terrorismus verwiesen wurde (Kenia 2013a; vgl. Tull/Weber 2016: 21; Uganda 2013). Weitere Mitglieder der AU stimmten in diese Kritik ein – etwa Nigeria (2013: 2).

Im Juni 2014 unterstrich die AU ihre mit der Aufhebung der Staatenimmunität im Zusammenhang stehende Kritik mit der Verabschiedung des „Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights“. Dieses Zusatzprotokoll sieht die Bildung von Strafkammern am noch zu bildenden *African Court of Justice and Human Rights* (ACJHR) vor, wobei die Einrichtung des Gerichts vom erfolgreichen Abschluss der Ratifizierungsphase abhängt. Die Liste der Verbrechen, die der ACJHR zukünftig verfolgen soll, ist lang. Neben den Verbrechen Genozid, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, soll er unter anderem für die Verbrechen nicht verfassungsmäßiger Regierungswechsel, Terrorismus, Korruption, Drogenhandel sowie den Handel mit umweltgefährdendem Abfall zuständig sein (AU 2014: Artikel 28A bis 28N). In dieser Hinsicht geht das Protokoll weit über das Rom-Statut hinaus. Allerdings schreibt Artikel 46A bis Staats- und Regierungsoberhäuptern, allen Personen, die in dieser

Kapazität handeln sowie einem nicht näher bestimmten Kreis von hohen Regierungsbeamten während ihrer Amtszeit Immunität zu (AU 2014: Art. 46*Abis*). Fraglich bleibt zudem, wie das Verhältnis zwischen dem ACJHR und dem IStGH ausgestaltet werden soll. Denn der IStGH findet im Protokoll keine Erwähnung.

Wie sind diese Kritikpunkte einzuordnen? Staatenimmunität ist Teil des Völkergewohnheitsrechts und zudem in verschiedenen Verträgen festgehalten (z. B. Vereinte Nationen 1946: Art. 4). Geht es um nationale Anklagen, scheint dies unbestritten zu sein. Bestätigt wurde die Immunität von Staatsoberhäuptern unter anderem durch den Internationalen Gerichtshof (IGH) im sogenannten *Arrest Warrant Case* (siehe FN 12). In seinem Urteil stellte der IGH jedoch auch klar, dass dies nicht für die Strafverfolgung internationaler Gerichte und Tribunale wie das ICTY, das ICTR sowie den IStGH gelte. Dabei verweist er explizit auf Situationen, in denen der Aufhebung der Immunität zugestimmt wurde und zitiert Artikel 27 des Rom-Statuts (IGH 2002b: 25f). So ist die Kritik, der IStGH missachtete die Immunität afrikanischer Staatsoberhäupter auf unrechtmäßige Weise, zumindest für den Fall von Vertragsstaaten unbegründet. Ohnehin würde die bedeutsamste Errungenschaft und das zentrale Element des Rom-Statuts – die Strafverfolgung der Täter ungeachtet ihrer Stellung – ad absurdum geführt, wenn Staats- und Regierungschefs von der Strafverfolgung durch den IStGH ausgenommen würden.

Im Hinblick auf Staatsoberhäupter von Nicht-Vertragsstaaten ist die Situation sicherlich kniffliger, wenn der Sicherheitsrat, wie im Falle des Sudans, die jeweilige Situation an den IStGH überwiesen hat. Nicht-Vertragsstaaten haben der Aufhebung der Immunität ihrer Staats- und Regierungschefs nicht zugestimmt. In diesem Kontext kommt Artikel 98 des Rom-Statuts zum Tragen: Nach diesem ist ein Staat nicht verpflichtet, Personen an den IStGH auszuhändigen, wenn er zu diesem Zweck „in Bezug auf die Staatenimmunität oder die diplomatische Immunität einer Person oder des Eigentums eines Drittstaats entgegen seiner völkerrechtlichen Verpflichtungen“ (IStGH 1998: Art. 98(1)) handeln müsste.

Dennoch macht die Überweisung durch den Sicherheitsrat das Rom-Statut auf Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen anwendbar, auch wenn diese nicht zu den Vertragsstaaten des Rom-Statuts zählen. Denn durch seine Überweisung der Situation an den IStGH erkennt der Sicherheitsrat die Jurisdiktion des Gerichtshofes und damit die Geltung des Rom-Statuts für die jeweilige Situation an. Nach Artikel 25 der VN-Charta ist so der Sudan wie alle weiteren Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen an diese Entscheidung des Sicherheitsrates gebunden (vgl. Werle/Vormbaum 2015: 584). So argumentierte die Vorverfahrenskammer II des IStGH im Zusammenhang mit potenziellen Reisen Omar al-Bashirs in die USA, nach Äthiopien und Saudi-Arabien folgendermaßen: In zwei Entscheidungen vom 18. September und 10. Oktober 2013 erkannte sie zwar an, dass die drei Staaten als Nicht-Vertragsstaaten des Rom-Statuts keine sich unmittelbar aus dem Rom-Statut ergebenden Pflichten gegenüber dem Gericht hätten. Allerdings, so führte die Kammer aus, verpflichte die Sicherheitsrats-Resolution 1593 alle VN-Mitgliedsstaaten, vollständig mit dem Gericht zu kooperieren und al-Bashir zu inhaftieren, wenn sich die Gelegenheit hierzu bietet (IStGH 2013c, 2013b). Zwar könnte hier das Gegenargument angebracht werden, dass Resolution 1593 lediglich die Jurisdiktion des IStGH aktiviere, dabei jedoch die Immunität al-Bashirs nicht aufhebe. In diesem Fall wäre die Inhaftierung

al-Bashirs rechtswidrig. Dann würde die Sicherheitsratsüberweisung ihren Zweck jedoch nicht erfüllen können. Dabei darf nicht vergessen werden, dass Resolution 1593 nicht nur ein Aktivierungsmechanismus für den IStGH darstellt, sondern ebenfalls einen Mechanismus zur Wiederherstellung von Sicherheit und Frieden unter Kapitel VII der VN-Charta (Trendafilova 2014: 30).

So lässt sich zwar diskutieren, ob die Strafverfolgung von Staats- und Regierungschefs der Sicherung der Handlungsfähigkeit von Regierungen unterzuordnen ist. Festzuhalten bleibt jedoch, dass der IStGH weder im Falle Kenyattas und Rutos noch hinsichtlich des Haftbefehls gegen al-Bashir unrechtmäßig handelte, zumal eine der zentralen Errungenschaften des Rom-Statuts war, die Immunität von Staats- und Regierungschefs aufzuheben und so der Straffreiheit ein Ende zu bereiten.

4.2 Diskriminierung von Afrikanern und selektive Strafverfolgung

Der Vorwurf, der IStGH sei ein westliches Gericht, das Afrikaner auf unfaire Weise und rassistisch motiviert diskriminiere, wurde in verschiedensten Foren geäußert. Zuletzt in den Begründungen der Entscheidungen Burundis und Gambias, aus dem IStGH auszutreten. So warf Gambias Informationsminister Sheriff Bojang dem Gericht die „Verfolgung und Demütigung von Menschen mit dunkler Hautfarbe“ (Zeit Online 2016) vor. Ähnlich äußerte sich zuvor der ruandische Präsident Paul Kagame: Der IStGH sei eine neue Form des Imperialismus, der vom Westen geschaffen worden sei, um afrikanische Länder zu kontrollieren. Ruanda könne sich nicht an Kolonialismus, Sklaverei und Imperialismus beteiligen (News24 2008).

Eng mit diesen Vorwürfen verbunden ist die Kritik der selektiven Strafverfolgung – sowohl durch den Chefankläger als auch durch den Gerichtshof an sich. Dabei sei nicht nur die Arbeit des IStGH von einer solchen geprägt. Vielmehr sei das historische Muster internationaler Strafverfolgung eines der selektiven Gerechtigkeit. Mächtige Staaten gestalteten internationale Strafverfolgung im Sinne politischer Ziele (vgl. Thakur 2015: 31). In der Tat, fast alle Situationen, die der IStGH derzeit untersucht, stehen mit Verbrechen in Verbindung, die auf dem afrikanischen Kontinent verübt wurden und bisher wurden ausschließlich Angehörige afrikanischer Staaten vor dem IStGH angeklagt.¹⁰ Zwar hatte der Chefankläger einige weitere vorläufige Untersuchungen außerhalb Afrikas angestoßen.¹¹ Die meisten führten jedoch bisher nicht zu offiziellen Untersuchungen. Besonders strittig war die Entscheidung des IStGH, hinsichtlich der von britischen Truppen im Irak im Jahr 2003 verübten Verbrechen keine offizielle Untersuchung einzuleiten. Der Chefankläger begründete diese Entscheidung unter Bezugnahme auf Artikel 17(1)(d) des Rom-Statuts

10 Siehe www.icc-cpi.int/pages/situations.aspx; 15.10.2016. Die IStGH-Chefanklägerin initiierte am 27. Januar 2016 eine *proprio motu*-Untersuchung der Situation in Georgien (IStGH 2016a).

11 Kolumbien, Irak, Venezuela, Afghanistan, Georgien, Palästina, Guinea, Honduras, Südkorea, Republik Komoren, Ukraine (Fehl 2014: 30).

damit, dass die Sache nicht schwerwiegend genug sei, um weitere Maßnahmen des Gerichts zu rechtfertigen. Er führte aus, dass

„the number of potential victims of crimes within the jurisdiction of the Court in this situation – 4 to 12 victims of willful killing and a limited number of inhuman treatment – was of a different order than the number of victims found in other situations under investigation or analysis by the Office.“ (IStGH 2006: 6f)

Nach dem Bekanntwerden neuer Informationen im Jahr 2014 wurde die vorläufige Untersuchung jedoch wiederaufgenommen (IStGH 2014a).

Dennoch ist nicht abzustreiten, dass der IStGH in zahlreichen Situationen schwerer Menschheitsverbrechen nicht aktiv wurde. Auch ist nicht abzustreiten, dass neun der zehn derzeit durch den IStGH untersuchten Situationen mit Verbrechen in Zusammenhang stehen, die auf dem afrikanischen Kontinent verübt wurden. Vor diesem Hintergrund mögen die Vorwürfe der Fokussierung auf Afrika und der selektiven Strafverfolgung auf den ersten Blick sehr plausibel erscheinen. Doch es ist ein zweiter Blick nötig: Vier der neun afrikanischen Fälle vor dem Gericht gehen auf sogenannte Selbstanklagen zurück (Uganda, DRK, ZAR sowie Mali). Bei diesen Fällen mag man den jeweiligen Staaten die strategische Instrumentalisierung des Gerichtshofes vorwerfen. Es liegt dann jedoch weder eine unrechtmäßige Diskriminierung von Afrikanern, noch ein unrechtmäßiger Eingriff in die Souveränität der jeweiligen Staaten vor.

In lediglich zwei Fällen machte der Chefankläger von seiner *proprio motu*-Kompetenz nach Artikel 15 Gebrauch: Kenia und Elfenbeinküste. Im Fall Kenia hatte die sogenannte Waki-Kommission (*Commission of Inquiry into Post Election Violence*; CIPEV) die Einrichtung eines gemischt nationalen-internationalen *Special Tribunal for Kenya* vorgeschlagen (CIPEV 2008: 472f). Weiterhin sah der Bericht der Waki-Kommission für den Fall, dass das Tribunal scheitert, die Einschaltung des IStGH vor. Die Einrichtung des Tribunals wurde jedoch vom kenianischen Parlament blockiert. Nach dem Motto „Don't be vague – go to The Hague“ favorisierte es die IStGH-Variante. So argumentierte beispielsweise der damalige Landwirtschaftsminister Ruto, der später vor dem IStGH angeklagt wurde und sich zum Kritiker wandelte: „Kofi Annan should hand over the envelope that contains names of suspects to the International Criminal Court at The Hague so that proper investigations can start“ (Daily Nation 2009). Auch Kenyatta, damaliger stellvertretender Ministerpräsident und Finanzminister, sprach sich für das externe Verfahren durch den IStGH aus (ICG 2012: 6). So wurde der IStGH regelrecht dazu eingeladen, sich der kenianischen Situation anzunehmen. Ähnliches gilt für die Untersuchung in der Elfenbeinküste: Als die Voruntersuchung der Situation im Oktober 2011 begann, hatte die Elfenbeinküste das Rom-Statut nicht unterzeichnet. Sie erkannte die Jurisdiktion des Gerichtshofes bezüglich der Ereignisse seit dem 19. September 2002 dennoch am 18. April 2003 an. Diese Anerkennung fand im Dezember 2010 erneute Bestätigung (Elfenbeinküste 2010). Am 15. Februar 2013 ratifizierte die Elfenbeinküste schließlich das Rom-Statut (IStGH 2013a). In beiden Fällen akzeptierte also das Parlament bzw. die Regierung die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes.

Zwei weitere Situationen in Afrika wurden vom Sicherheitsrat an den IStGH überwiesen (Sudan und Libyen). Nicht abzustreiten ist hierbei, dass die Überweisungspraxis des Sicher-

heitsrates selektiv ist. Diese Tatsache ist wenig überraschend, ist der Sicherheitsrat doch ein politischer Körper. Auch ist durch den Sicherheitsrat angeordnete selektive Strafverfolgung nichts Neues. Bereits die Prozesse von Nürnberg und Tokio wurden als Siegerjustiz bezeichnet. Auch die Tribunale für das frühere Jugoslawien sowie für Ruanda wurden bezichtigt, das Völkerstrafrecht selektiv einzusetzen – insbesondere von Seiten Angehöriger der Volksgruppe der Serben sowie der Hutu. Bei vielen anderen Gräueltaten hat sich der Sicherheitsrat nicht durchgerungen, Tribunale zur Verfolgung der Verbrechen einzusetzen oder den IStGH zu aktivieren – so zum Beispiel in Syrien. Die Selektivität der Strafverfolgung wird solange fortbestehen, wie sie von den Entscheidungen politischer Organe abhängt und das Rom-Statut keine universelle Reichweite genießt. So ist die afrikanische Kritik an der selektiven Strafverfolgung durchaus berechtigt. Die Frage, ob es sich hier um eine rassistische Diskriminierung von Afrikanern aufgrund der Befangenheit des Gerichtes handelt, steht jedoch auf einem ganz anderen Blatt (Werle/Vormbaum 2015: 583). Sanji Mmasenono Monageng, Richterin am Internationalen Strafgerichtshof, begegnet diesem Vorwurf wie folgt:

„The staff of the Court is devoted to the mandate that it has been given under the Rome Statute and discharge the mandate professionally and without fear or favour. The Court employs many Africans in top positions, e.g. four Judges, the Prosecutor, the Head of the Jurisdiction, Complementarity and Cooperation Division, the Principal Counsel for the Defence, Ms Batohi, Legal Advisor to the Prosecutor, who is here with us, and many others, including myself as a Judge and the First Vice-President. Hundreds of African legal practitioners have made the International Criminal Court what it is. Frankly, it is absolutely ridiculous to accuse the Court of being racist.“ (Monageng 2014: 19)

Bedauerlich ist, dass in der Debatte um den afrikanischen *bias* des Gerichtes die Opfer kaum mehr thematisiert werden, geschweige denn Gehör finden. So fragt Shamila Batohi, Rechtsberaterin der Chefanklägerin des IStGH:

„All the 32 persons who are or have been the subject of a Summons or Warrant of Arrest [...] are Africans. However, there are also more than 5 million African victims displaced, more than 40,000 African victims killed, thousands of African victims raped [...] All victims are Africans. Is this not a factor to be considered? There are so many voices in the debate, but where are the voices of the victims?“ (Batohi 2014: 50)

Obwohl der IStGH nicht in allen Fällen aktiviert wird, in denen internationale Strafverfolgung angebracht wäre, lässt sich doch nicht abstreiten, dass sich alle Situationen vor dem IStGH zu Recht dort befinden: „[E]ven if some cases that aren't before the Court should be, no case or situation currently before the court shouldn't be“ (Kersten 2016). Eine rassistisch motivierte Diskriminierung von Afrikanern lässt sich dabei nicht feststellen. Überhaupt wirkt die Argumentation der „Diskriminierung von Afrikanern“ vor dem Hintergrund der mit dem Rom-Statut verbundenen Zielsetzung befremdlich: Strafverfolgung zielt auf die Gerechtigkeit für die Opfer massiver Verbrechen ab. So ist Strafverfolgung in Afrika nicht „gegen“ Afrikaner oder afrikanische Staaten, sondern *für* afrikanische Opfer.

4.3 Missbrauch des Universalisierungsprinzips

Im Zusammenhang mit dem Kritikpunkt der Diskriminierung von Afrikanern fällt häufig auch der Vorwurf, das Universalisierungsprinzip werde gegen afrikanische Staatsangehörige missbraucht. Nach dem Prinzip der universellen Rechtsprechung (Universalisierungsprinzip) kann Strafverfolgung bei schweren internationalen Verbrechen wie etwa Genozid durch nationale Gerichte außerhalb des Tatort- oder Täterstaats erfolgen. Tatsächlich besteht fast in ganz Europa die Möglichkeit, Genozid, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die in anderen Staaten begangen wurden, strafrechtlich zu verfolgen (Werle/Vormbaum 2015: 583). Zwar hat der Vorwurf vom Missbrauch dieses Prinzips nicht unmittelbar etwas mit den Strafverfahren vor dem IStGH zu tun. Der Vorwurf fließt jedoch in die Debatte um den IStGH ein: Der Ausgangspunkt dieser Konfliktlinie geht zurück auf die Ausweitung von Verfahren gemäß der universellen Rechtsprechung von Seiten einiger europäischer Staaten. Im Jahr 2000 erließ Belgien einen Haftbefehl gegen den damaligen Außenminister der DRK, Abdoulaye Yerodia Ndombasi – ein Vorgehen, das in einigen afrikanischen Staaten nicht gut aufgenommen wurde und die Beziehungen zwischen Europa und Afrika im Hinblick auf die Frage der Immunität von Regierungsbeamten verschlechterte.¹² Ein weiterer Fall, der für Entrüstung auf afrikanischer Seite sorgte, war die Festnahme des damaligen Protokollchefs Ruandas im Jahr 2008: Deutschland vollzog einen zuvor von Frankreich ausgestellten Haftbefehl. Nach Auffassung der AU sei das Prinzip der universellen Jurisdiktion bei diesen und weiteren Fällen politisiert worden (Du Plessis et al. 2013: 3). Auch in jüngster Vergangenheit äußerte sich die AU im Hinblick auf Strafverfahren insbesondere gegen ruandische Staatsbürger kritisch – zuletzt im Juni 2015. Hier klagte der AU Friedens- und Sicherheitsrat die Verhaftung Emmanuel Karenzi Karakes als politisch motivierte Verletzung des Prinzips der universellen Jurisdiktion an (AU PSC 2015: 1f).

Eine Studie aus dem Jahr 2011 lässt keinen Hinweis darauf erkennen, dass das Universalisierungsprinzip unverhältnismäßig häufig gegen Afrikaner angewandt wird. Máximo Langer kommt zu dem Schluss:

„[U]niversal jurisdiction trials have not concentrated on African leaders but on even lower cost defendants – those for whom their states of nationality have not been willing to exercise their leverage, and especially those on whose prosecution the international community has broadly agreed.“ (Langer 2011: 47)

Insgesamt waren 15% der Angeklagten in Verfahren nach dem Universalisierungsprinzip Afrikaner. Dabei war der Anteil an Ruandern mit 8,28% recht hoch (Langer 2011: 8). Dies mag jedoch vor dem Hintergrund des internationalen Konsenses, die Verantwortlichen des Genozids in Ruanda zur Rechenschaft zu ziehen, kaum verwundern (Werle/Vormbaum 2015: 584). Ein politisch motivierter Missbrauch ist vor diesem Hintergrund nicht festzustellen.

12 Dieser sogenannte Arrest Warrant-Case wurde vor den Internationalen Gerichtshof (IGH) gebracht, der in seinem Urteil vom 14.2.2002 befand, dass der Haftbefehl gegen Abdoulaye Yerodia Ndombasi rechtswidrig sei und ein Verstoß Belgiens gegen das Immunitätsprinzip darstelle (IGH 2002a).

4.4 Das Spannungsverhältnis zwischen Strafverfolgung und Frieden

Häufig führte die Afrikanische Union den Kritikpunkt an, die Strafverfolgung des IStGH habe negative Auswirkungen auf Friedensprozesse. Insbesondere hinsichtlich der Situation im Sudan wurde wiederholt auf diese Weise argumentiert. Das Verfahren gegen al-Bashir verkompliziere und unterminiere den delikaten Friedensprozess im Sudan:

„Approval by the Pre-Trial Chamber of the application by the ICC Prosecutor could seriously *undermine the ongoing efforts aimed at facilitating the early resolution of the conflict in Darfur.*“ (AU PSC 2008: 2; eigene Hervorhebung)

Auch im Zusammenhang mit den IStGH-Verfahren bezüglich Kenias wurde diese Kritik angeführt. Hier wurde die Sorge geäußert, das Verfahren gegen das amtierende Staatsoberhaupt Kenyatta sowie dessen Stellvertreter Ruto behindere ihre verfassungsmäßige Amtsausübung und ihre Fähigkeit, sich mit Belangen von Frieden und Sicherheit in der Region auseinanderzusetzen. Angeführt wurden vor allem die Pflichten des Staatsoberhauptes sowie dessen Stellvertreters im Zusammenhang mit den Terroranschlägen in Nairobi im September 2013 (Hobbs 2015: 98ff). In beiden Fällen, Kenia und Sudan, wurde der Sicherheitsrat aufgefordert, die Verfahren aufzuschieben. Für Empörung sorgte auf Seiten der AU vor allem der Umgang des Sicherheitsrates mit diesen Aufforderungen. So nahm der Sicherheitsrat die Sorge der AU hinsichtlich des Sudans in Resolution 1828 (2008) lediglich zur Kenntnis. Dies hatte die Forderung nach Reformierung von Artikel 16 seitens der Afrikanischen Union zur Folge. Der Reformvorschlag sieht vor, dass die VN-Generalversammlung auf Antrag über den Aufschub von IStGH-Verfahren entscheiden kann, wenn der Sicherheitsrat nicht binnen sechs Monaten über einen solchen Antrag entscheidet. Südafrika brachte diesen Änderungsvorschlag in den Jahren 2009 und 2010 auf den Konferenzen der IStGH-Vertragsstaaten jeweils erfolglos ein (VN 2009). Den Reformvorschlag haben weitere afrikanische Staaten im Namen der AU auf späteren Staatenversammlungen wiederholt (u.a. Maope 2014).

Sicherlich ist die Debatte um das Verhältnis zwischen Frieden und Gerechtigkeit nicht neu. In der Tat handelt es sich hier um eines der umstrittensten Themen im Bereich der internationalen Strafjustiz (Akanke et al. 2010: 5). Obwohl das Rom-Statut klar formuliert, dass nachhaltiger Frieden nur in Verbindung mit Gerechtigkeit zu erreichen sei, stellt Artikel 16 des Rom-Statuts einen Weg dar, kurzfristig zwischen Bemühungen um Frieden und der Forderung nach Gerechtigkeit zu vermitteln. Im Detail lautet Artikel 16 wie folgt:

„No investigation or prosecution may be commenced or proceeded with under this Statute for a period of 12 months after the Security Council, in a resolution adopted under Chapter VII of the Charter of the United Nations, has requested the Court to that effect, that request may be renewed by the Council under the same conditions.“ (IStGH 1998: Art. 16)

Zur Zeit der Aushandlung des Rom-Statuts gehörte Artikel 16 zu den am stärksten umstrittenen Themen. Der ursprüngliche Entwurf des Artikels sollte es dem Gerichtshof unmöglich machen, zu handeln, wenn der Sicherheitsrat bereits mit der jeweiligen Situation nach Kapitel VII der VN-Charta betraut ist (ILC 1994: 43). Es herrschte unter den Vertretern eines starken Strafgerichtshofes die Sorge, dieser Entwurf würde es dem Sicherheitsrat erlauben, die Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofes und vor allem dessen Unab-

hängigkeit zu unterminieren und eine Strafverfolgung auf Dauer zu verhindern (Kim 2011: 178). Es folgten weitere Verhandlungen, die letztlich im oben zitierten Artikel 16 mündeten.

Dieser Artikel 16 war dazu gedacht, nur in Ausnahmefällen angewandt zu werden (Knottnerus 2014: 198), und zwar dann, wenn die jeweilige Strafverfolgung eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit darstellt. Dieser Nachweis wurde im Falle des Sudans nicht erbracht. So kommt Sun Kim zu dem Schluss:

„There was no evidence that Al Bashir was genuinely involved in any peace process to stop the crimes occurring in Darfur and there was evidence that the Sudanese government was sponsoring a militia group that systematically carried out war crimes and crimes against humanity.“ (Kim 2011: 199)

Problematisch in dieser Hinsicht sind sicherlich die Fälle des Missbrauchs von Artikel 16 in den Sicherheitsratsresolutionen 1422 (2002), 1497 (2003), 1593 (2005) und 1970 (2011). In diesen wurde Artikel 16 präventiv genutzt, um Mitgliedern der in den jeweiligen Situationen eingesetzten Truppen Immunität zuzusichern. Bei allen vier Resolutionen handelte es sich um Kompromisslösungen, ohne die ihre Verabschiedung nicht möglich gewesen wäre. Mit Belangen der Sicherheit und des Friedens hatten die Immunitätszusicherungen jedoch augenscheinlich wenig zu tun. Allen voran Resolution 1593 (2005), mit der die Situation in Darfur an den IStGH überwiesen wurde, führte zu Kontroversen: Obschon sich drei der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht der Strafverfolgung durch den IStGH unterworfen haben, überwiesen sie die Situation in Darfur an den Gerichtshof, wobei sie gleichzeitig mit Paragraph 6 der Resolution ihren eigenen Staatsbürgern Immunität zusicherten. Dieser Umstand stieß im weiteren Verlauf nicht nur auf den Unmut seitens der AU (vgl. Maru 2014: 3ff). Auch im Sicherheitsrat stieß er auf Kritik. So unterstützte beispielsweise Brasilien Resolution 1593 (2005) nicht und argumentierte:

„Brazil [...] was not in a position to support operative paragraph 6, through which the Council recognizes the existence of exclusive jurisdiction, a legal exception that is inconsistent in international law. These are substantial issues that, in our view, will not contribute to strengthening the role of the ICC.“ (Brasilien in VN Sicherheitsrat 2005: 11)

Die Philippinen sahen eine große Gefahr für die Glaubwürdigkeit des IStGH:

„Operative paragraph 6 is killing its [IStGH] credibility – softly, perhaps, but killing it nonetheless [...] Operative paragraph 6 subtly subsumed the independence of the ICC into the political and diplomatic vagaries of the Security Council.“ (Philippinen in VN Sicherheitsrat 2005: 6)

Nach Verabschiedung der Resolution veröffentlichten die Repräsentanten Brasiliens, Kanadas, Neuseelands und Südafrikas einen Brief, in dem sie das Vorgehen des Sicherheitsrates scharf kritisierten: Der Sicherheitsrat würde internationale Bestrebungen des Kampfes gegen Straffreiheit durch die in Resolution 1593 festgeschriebene Immunitätszusicherung unterminieren (VN Sicherheitsrat 2002).

So ist die Kritik der selektiven Anwendung sowie des Missbrauchs von Artikel 16 durch den Sicherheitsrat durchaus angebracht. Hierbei handelt es sich um eine Doppelmoral, die dem IStGH schadet. Vor diesem Hintergrund lässt sich sicherlich darüber diskutieren, inwieweit der Sicherheitsrat in seiner jetzigen Konstellation dazu befähigt sein sollte, IStGH-Verfahren aufzuschieben und auch der politische Missbrauch von Artikel 16 ist zu kritisieren. Dennoch bleibt festzuhalten, dass keine friedens- oder sicherheitsgefährdenden

Implikationen der Strafverfolgung des IstGH im Sudan und Kenia zu erkennen sind. Es ist zudem hervorzuheben, dass die Entscheidung über sicherheitsrelevante Implikationen von Strafverfahren nicht beim IstGH liegt.

5. Fazit und Empfehlungen

Dass sich vor dem IstGH angeklagte Regierungen gegen den Gerichtshof auflehnen, verwundert kaum. Die Austritte Burundis und Gambias waren zwar ein Schock, aber dass gerade diese beiden Staaten den drastischen Schritt der Aufkündigung des Rom-Statuts gehen, verwundert bei näherem Hinsehen nicht. Schließlich werden die Regierungen beider Staaten schwerer Menschenrechtsverletzungen bezichtigt und im Frühjahr 2016 hat die Chefanklägerin des IstGH eine vorläufige Untersuchung in Burundi begonnen. Auf der Staatenversammlung des IstGH im November 2016 warnten burundische Nichtregierungsorganisationen gar vor einem Genozid und äußerten die Hoffnung, dass die offizielle Untersuchung in Burundi vor Ablauf eines Jahres nach Ankündigung des IstGH-Austrittes beginnt. Überraschend ist jedoch, dass sich der Positionswandel auch auf vorherige Unterstützer des Gerichtes erstreckt, die keine Strafverfolgung zu erwarten haben, obwohl die konkreten Vorwürfe, die insbesondere die AU gegenüber dem IstGH vorbringt, bei genauerem Blick nur wenig berechtigt erscheinen. So lässt sich zum Beispiel weder eine (rassistisch motivierte) Diskriminierung, noch eine unrechtmäßige Verletzung von Immunitätsrechten erkennen. Es scheint vor diesem Hintergrund verwunderlich, dass sich die zu großen Teilen doch leicht zu entkräftenden Vorwürfe beharrlich halten und die Debatte nun bereits über mehrere Jahre prägen. Um dies zu erklären, müssen zum einen die empfundene Marginalisierung afrikanischer Staaten im Bereich der internationalen Strafjustiz und zum anderen global- und regionalpolitische Erwägungen sowie die an den IstGH geknüpften Erwartungen miteinbezogen werden.

Denn auch wenn die Fakten nicht für eine Diskriminierung von Afrikanern, einen imperialistischen IstGH oder den politischen Missbrauch internationaler Strafjustiz sprechen, sind Perzeptionen in dieser Hinsicht real und Argumente dieser Art fallen, zumindest in Afrika, ganz offenbar auf fruchtbaren Boden. Das Beispiel Kenias hat gezeigt, dass sie zudem ein entscheidender Faktor im Wahlkampf sein können. Spätestens seit der nicht erhörten Forderung nach einem Aufschub des Verfahrens gegen al-Bashir und insbesondere aufgrund der Weigerung des Sicherheitsrates, sich mit dieser zu befassen, scheint bei einigen afrikanischen Staaten zudem die Wahrnehmung vorzuherrschen, ihre Stimme werde nicht gehört. Insbesondere würden Sorgen bezüglich negativer Auswirkungen der Strafverfolgung des IstGH auf Friedensbemühungen nicht ernst genommen und Fragen zum Verhältnis zwischen Artikel 27 und 98, die die Immunitätsrechte amtierender Staats- und Regierungschefs betreffen, nicht ausreichend behandelt. Der Ursprung dieser Wahrnehmung liegt bereits beim Verfahren hinsichtlich Ugandas, als der Gerichtshof verkündete, seine Strafverfolgung unabhängig von nationalen Verfahren weiterverfolgen zu wollen. Die empfundene Marginalisierung Afrikas im System internationaler Strafverfolgung wird dadurch verstärkt, dass drei der fünf permanenten Sicherheitsratsmitglieder – allen voran die USA – bis heute dem Statut nicht beigetreten sind,

gleichzeitig jedoch den IStGH zur Strafverfolgung in afrikanischen Nicht-Mitgliedsstaaten beauftragen. Dies führt zu starker Frustration. Verstärkt wird sie, da die gleichen Sicherheitsratsmitglieder ihre eigenen Staatsangehörigen von der Jurisdiktion des IStGH im Rahmen selbiger Untersuchungen ausschließen. Auch der Kritikpunkt der Fokussierung auf Afrika hat einen sensibleren Hintergrund. Einigen Vertreterinnen und Vertretern afrikanischer Staaten war es augenscheinlich wichtig, auf der Staatenversammlung 2016 explizit darauf hinzuweisen, dass schwere Verbrechen nicht nur in Afrika und nicht nur von Afrikanern begangen werden. Die Tatsache, dass bisher nur Staatsangehörige afrikanischer Staaten vor dem IStGH angeklagt wurden, erweckt jedoch genau den gegenteiligen Anschein.

Ein weiterer Erklärungsfaktor sind die geopolitischen Veränderungen im letzten Jahrzehnt, die in Verbindung mit dem wirtschaftlichem Aufschwung in Afrika und dem Bedeutungsverlust westlicher Entwicklungshilfe zu einer größeren Verhandlungsmacht und einem gesteigertem Selbstbewusstsein der afrikanischen Regionalorganisation führten (Tull/Weber 2016: 28). Vor diesem Hintergrund wurde das Rom-Statut nicht nur als Möglichkeit gesehen, die Immunität afrikanischer Staatsoberhäupter und damit die Straflosigkeit auf dem Kontinent zu beenden. Daneben sah die OAU (und später die AU) die Chance, die Machtverteilung im internationalen System zumindest teilweise auszubalancieren (McNamee 2014: 5). So sollte mit dem IStGH ein Gerichtshof geschaffen werden, der – frei von politischen Überlegungen – schwerste Gräueltaten, und zwar auch jene der Großmächte, auf unparteiische Weise verfolgt, verurteilt und bestraft. Die Praxis internationaler Strafgerichtsbarkeit hinkt diesem Ziel der tatsächlich universellen und unpolitischen internationalen Strafjustiz jedoch noch immer weit hinterher.

So stehen die Kritikpunkte seitens der AU in enger Verbindung mit ihrem Bemühen, sich auf internationaler Bühne stärker zu behaupten. Dieses Streben findet seinen Ausdruck in der vom ehemaligen südafrikanischen Präsidenten Thabo Mbeki ausgerufenen „Afrikanischen Renaissance“ (Mbeki 1998). Auf dem Pan-Afrikanismus fußend (siehe Lesch 2012: 15f) umfasst das Konzept nicht zuletzt den Schutz der politischen und ökonomischen Interessen des Kontinents sowie die Forderung nach afrikanischen Lösungen für afrikanische Probleme. Hiermit in Verbindung steht die Verpflichtung zu Antikolonialismus und afrikanischer Solidarität (Cole 2013: 678f). Dass die „afrikanische Renaissance“ gerade von Südafrika ausgerufen wurde, ist kein Zufall. Denn nach dem Ende der Apartheid und der Wiedereingliederung des Landes in die afrikanische Gemeinschaft, herrschte Skepsis gegenüber Südafrika. Teilweise wurde es als „europäische Insel“ auf dem afrikanischen Kontinent angesehen und der Vorwurf der Abhängigkeit von traditionellen Großmächten stand im Raum (Alden/Schoeman 2013). So ist der Ausruf der Afrikanischen Renaissance auch als Bekenntnis zu Afrika zu verstehen. Vor dem Hintergrund der bereits angeführten enttäuschten Erwartungen verwundert es so nur auf den ersten Blick, dass Südafrika sowohl entscheidender Wegbereiter des IStGH war, als auch Wortführer des Positionswandels der letzten Jahre ist. Denn Südafrika sieht sich als Regionalmacht und erhebt den Anspruch, Sprachrohr Afrikas zu sein. Hierfür ist es jedoch auf die Akzeptanz

der Mitgliedsstaaten der AU angewiesen. Andererseits zählt Südafrika als Mitglied der BRICS-Staaten¹³ und der G20 zu den aufstrebenden Mächten und hegt auch globalpolitische Ambitionen. Dies führt häufig zur Notwendigkeit des Ausbalancierens verschiedener Ansprüche und Spannungen zwischen Südafrikas „afrikanischer Agenda“ und seinen internationalen Verpflichtungen (Alden/Schoeman 2013: 125; vgl. Kersten 2015).

Die Anfechtung des IStGH fügt sich so in die generelle Kritik an der institutionell verankerten Machtverteilung im internationalen System, die sich in der anachronistischen Struktur des Sicherheitsrates manifestiert. So herrscht im Allgemeinen auf Seiten der AU Unzufriedenheit darüber, dass afrikanische Stimmen auf internationaler Ebene und insbesondere im Sicherheitsrat wenig Gehör finden, obwohl etwa 80% der VN-Peacekeeper in Afrika stationiert sind. Es werde über Afrika entschieden, ohne dass Afrika ein adäquates Mitspracherecht zugestanden würde (Adebajo 2013: 26). Auch der Umgang des Sicherheitsrates mit Libyen im Jahr 2011 und vor allem, dass dabei die Stimme der AU überhört wurde, führte zum Missfallen der afrikanischen Regionalorganisation und passt so gar nicht zum Anspruch, afrikanische Lösungen für afrikanische Probleme zu implementieren (vgl. Dembinski/Mumford 2012). Deshalb ist es erklärtes Ziel der AU, den Sicherheitsrat zu reformieren. Hierfür wird schon seit einigen Jahren geworben. Im sogenannten Ezulwini-Konsens fordert die AU unter anderem eine umfassende Repräsentation Afrikas im Sicherheitsrat – nicht zuletzt durch zwei ständige afrikanische Mitglieder – sowie langfristig die Abschaffung des Vetorechts (AU 2005: 9).

So wirkt die Forderung nach afrikanischer Solidarität und stärkerer Teilhabe als Katalysator der Kritik am Internationalen Strafgerichtshof. Durch sie wird der Diskurs um den IStGH, nicht zuletzt der innerafrikanische, politisiert. Nicht ohne Grund fallen im Rahmen der Debatte immer häufiger Schlagworte wie „Imperialismus“ und „Kolonialismus“. Sie sind Ausdruck der rhetorischen Abgrenzung vom „Westen“ und dienen als Argument für die Notwendigkeit gemeinsamer Positionen der AU (Tull/ Weber 2016: 28). Dies erschwert eine zielgerichtete Verständigung, unterminiert die Stimmen derjenigen afrikanischen Staaten, die den IStGH weiterhin unterstützen und erhöht den politischen Spielraum der IStGH-Gegner.

All diese Aspekte speisen die eingangs konstatierte Legitimitätskrise des IStGH. Welche Wege können aus der Krise hinausführen? Bevor mögliche Auswege skizziert werden, sind zunächst die zentralen Errungenschaften des IStGH festzuhalten: Der IStGH dient als zentrales Friedensinstrument der Beilegung von innerstaatlichen Konflikten. Schließlich war die Erkenntnis, dass nachhaltiger Frieden und Stabilität nicht ohne Gerechtigkeit zu erreichen sei, ein zentrales Argument für die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes. Zweitens ist es für den Internationalen Strafgerichtshof von herausragender Wichtigkeit, die afrikanischen Staaten als größte Vertragsstaatengruppe zu erhalten. Drittens liegt es auch weiterhin im Interesse der EU sowie Deutschlands, den IStGH – auch als Institution der multilateralen Krisenbearbeitung – zu stärken, nicht zuletzt da ein Scheitern des IStGH auch Auswirkungen auf weitere internationale Institutionen der Konfliktbewältigung haben

13 Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika.

könnte. Sicher ist die Reform des Sicherheitsrates ein naheliegender Vorschlag zur Auflösung des Konfliktes. Jedoch ist es alles andere als wahrscheinlich, dass eine solche Reform mittelfristig umzusetzen ist, zumal dieser Schritt alleine nicht die realen und wahrgenommenen Defizite internationaler Strafverfolgung beheben würde. Die Reform des Sicherheitsrates bleibt ein äußerst langfristiges Ziel. Allerdings bergen andere Maßnahmen das Potenzial, kurz- bis mittelfristig zu einer Verbesserung des Verhältnisses zwischen dem IStGH und der AU sowie den kritischen afrikanischen Staaten beitragen zu können.

Offener Dialog

Eine wichtige Maßnahme ist die Etablierung eines offenen und intensiveren Dialoges mit den afrikanischen Vertragsstaaten. Hierzu wurden erste Schritte auf der Staatenkonferenz im November 2016 im Rahmen der Sondersitzung zum Verhältnis zwischen dem IStGH und den afrikanischen Mitgliedsstaaten sowie auf zahlreichen Side-Events getan.¹⁴ Weitere Schritte in diese Richtung müssen folgen. Hierbei ist auch die Bundesregierung gefragt: Die IStGH-Thematik sollte zum kontinuierlichen Gesprächspunkt bei allen Konsultationen mit afrikanischen Partnern werden, nicht zuletzt um hervorzuheben, dass es sich bei der internationalen Strafverfolgung durch den IStGH nicht um ein Randthema handelt (vgl. hierzu Tull/Weber 2016: 31). Dabei ist eine entscheidende Grundvoraussetzung für einen offenen Dialog, die Kritikpunkte der AU ernst zu nehmen und auf den Prüfstand zu stellen. Denn obwohl festgehalten werden kann, dass der IStGH weder diskriminiert noch rassistisch ist, müssen der IStGH und seine Unterstützer reflektiert und offen eingestehen, dass die Strafverfolgung des IStGH selektiv ist, und dass dies ein Problem darstellt, an dessen Bearbeitung gearbeitet werden muss. Denn die Tatsache selektiver Strafverfolgung hat Auswirkungen darauf, wie der IStGH wahrgenommen wird. In diesem Zusammenhang haben der IStGH und seine Unterstützer in der Vergangenheit viel zu häufig die Schuld für den teilweise schlechten Ruf bei der Medienberichterstattung gesucht. Es sind jedoch der IStGH und seine Vertragsstaaten gefordert, um für eine aktive Kommunikation zu sorgen. Für den Gerichtshof bedeutet dies, dass seine *Outreach*-Aktivitäten gestärkt und optimiert werden müssen. Bei dieser Kommunikation sollte viel stärkeres Augenmerk auf die Opfer massiver Menschheitsverbrechen gelegt werden, als dies bisher der Fall war.

Im Rahmen der Kommunikation müssen die Kritikpunkte der AU direkt adressiert werden. So hat es der IStGH zum Beispiel bisher versäumt, das Verhältnis zwischen Artikel 27 und 98 klarzustellen und eine Klarstellung offen und vor allem aktiv zu kommunizieren. Hinsichtlich der Staatenimmunität wäre zudem ein Urteil des IGH wünschenswert. Denn auch wenn Artikel 27 die Immunitätsrechte von Staats- und Regierungschefs eindeutig außer Kraft setzt und dies zu den zentralen und wichtigen Errungenschaften des Rom-Statuts zählt, sollten Bedenken auf Basis von Artikel 98 nicht leichtfertig von der Hand gewiesen werden. Ein klärendes Urteil des IGH wäre ein wichtiges Signal dafür, dass diese Bedenken ernst genommen werden.

14 Der Autor dieses Reports nahm an der Staatenversammlung der Vertragsstaaten des IStGH im November 2016 beobachtend teil.

Trotz offenen Dialogs ist an den zentralen Pfeilern des Rom-Statuts festzuhalten: Hierzu gehört insbesondere die Aufhebung der Immunität von Staats- und Regierungschefs. Aus diesem Grunde sollte auch die Schaffung des Afrikanischen Gerichtshofes solange nicht unterstützt werden, wie sein Statut weitreichende Immunitätsrechte einräumt.

Ausweitung der Ermittlungen auf Situationen außerhalb Afrikas

Eine weitere wichtige Maßnahme ist die Ausweitung der Strafverfolgung des IStGH auf Regionen außerhalb Afrikas. Dies würde den berechtigten Kritikpunkt der Selektivität entkräften und wäre so ein entscheidender Schritt zu Stärkung der Legitimität des Gerichtshofes. Chefanklägerin Fatou Bensouda scheint entschlossen zu sein, diese Ausweitung voranzutreiben: Die Wiederaufnahme der vorläufigen Untersuchung des Iraks und die Untersuchung in Georgien sprechen hierfür. Die Ankündigung der Chefanklägerin, die von den USA in Afghanistan begangenen Verbrechen zu verfolgen, ist ein weiteres wichtiges Signal, auch wenn über den Zeitpunkt diskutiert werden kann (siehe IStGH 2016b: 44–51). Für die Ausweitung der Ermittlungen benötigt der IStGH jedoch diplomatische Rücken- deckung von deutscher sowie europäischer Seite. Je nachdem, auf welche Staaten sich solche Untersuchungen beziehen, könnte dies durchaus schmerzhaft sein. Ein höfliches Zurück- halten wäre jedoch weiteres Wasser auf die Mühlen der Kritiker.

Erhöhung des Budgets

Angesichts dieser Aufgaben zur Stärkung der Legitimität des IStGH – insbesondere die hier vorgeschlagene Ausweitung der Strafverfahren auf Situationen außerhalb Afrikas aber auch die Verbesserung der *Outreach*- und Kommunikationsarbeit – benötigt der Gerichtshof ein ausreichend großes Budget. In Anbetracht seiner Aufgaben und auch vor dem Hintergrund, dass der IStGH anders als nationale Gerichte nicht auf einen Polizeiapparat für die Ermittlungsarbeit zurückgreifen kann, ist der IStGH mit einem Budget von knapp 139,6 Millionen Euro im Jahr 2016 und 141,6 Millionen Euro im Jahr 2017 eine günstige Organisation. Obwohl das Budget in den letzten Jahren kontinuierlich erhöht wurde, bleiben die Erhöhungen regelmäßig hinter den Forderungen des Gerichtes zurück. So hatte der IStGH beispielsweise für das Jahr 2017 eine Erhöhung des Budgets um knapp 9,9 Millionen Euro veranschlagt. Die Staatenversammlung der Vertragsstaaten bewilligte lediglich eine Steigerung um 2 Millionen Euro. Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich zuvor gemeinsam mit Staaten wie Frankreich, Italien oder auch Kanada für eine Beschneidung der Budgeterhöhungen eingesetzt. Drosselungen dieser Art könnten fatale Auswirkungen auf die Arbeit des IStGH haben. Daher sollte sich Deutschland – ganz im Gegenteil zum jüngsten Vorgehen – für eine Erhöhung des Budgets einsetzen.

Abkürzungen

ARLPI	Acholi Religious Leaders Peace Initiative
ASP	Assembly of the States Parties (Staatenversammlung der Vertragsstaaten)
AU	Afrikanische Union
CICC	Coalition for an International Criminal Court
DRK	Demokratische Republik Kongo
ICG	International Crisis Group
ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IGH	Internationaler Gerichtshof
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
OAU	Organisation of African Unity (Organisation für Afrikanische Einheit)
ODM	Orange Democratic Movement
PSC	Peace and Security Council
SADC	Southern African Development Community
VNSR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
ZAR	Zentralafrikanische Republik

Literatur

Adebajo, Adekeye 2013: Trügerisches Streben nach der Pax Africana. Von der afrikanischen Persönlichkeit zur afrikanischen Renaissance, in: *Neue Gesellschaft: Frankfurter Hefte* 60: 12, 24–28.

African Conference in Dakar 1998: Dakar Declaration for the Establishment of the International Criminal Court in 1998, in:
www.iccnw.org/documents/DakarDeclarationFeb98Eng.pdf (15.10.2016).

Akande, Dapo/Du Plessis, Max/Jalloh, Charles 2010: An African Expert Study on the African Union Concerns about Article 16 of the Rome Statute of the ICC, Pretoria.

Akhavan, Payam 2005: The Lord's Resistance Army Case. Uganda's Submission of the First State Referral to the International Criminal Court, in: *The American Journal of International Law* 99: 2, 403.

Akhavan, Payam 2010: Self-Referrals before the International Criminal Court. Are States the Villains or the Victims of Atrocities?, in: *Criminal Law Forum* 21: 1, 103–120.

Alden, Chris/Schoeman, Maxi 2013: South Africa in the Company of Giants: The Search for Leadership in a Transforming Global Order, in: *International Affairs* 89: 1, 111–129.

Apuuli, Kasaija P. 2011: Peace over Justice. The Acholi Religious Leaders Peace Initiative (ARLPI) vs. the International Criminal Court (ICC) in Northern Uganda, in: *Studies in Ethnicity and Nationalism* 11: 1, 116–129.

ASP 2013: Resolution ICC-ASP/12/Res.7, in:
www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/ASP12/ICC-ASP-12-Res7-ENG.pdf
(18.12.2015).

ASP 2014: Report of the Working Group on Amendments, ICC-ASP/13/31, in:
https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/ICC-ASP-13-31-ENG.pdf (15.10.2016).

AU 2005: The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: „The Ezulwini Consensus“, Ext/EX.CL/2 (VII), Executive Council, 7th Extraordinary Session, 7-8 March 2005, Addis Ababa, Ethiopia.

AU 2014: Protocol on Amendments to the Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights, in: www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7804-treaty-0045_protocol_on_amendments_to_the_protocol_on_the_statute_of_the_african_court_of_justice_and_human_rights_e.pdf.

AU Assembly 2005: Declaration on the Inter-Sudanese Peace Talks in Darfur, Assembly/AU/Decl. 3 (V).

AU Assembly 2008: Decision on the Report of the Commission on the Abuse of the Principle of Universal Jurisdiction, Doc. Assembly/AU/14 (XI).

AU Assembly 2009: Decision on the Meeting of African States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), Doc. Assembly/AU/13(XIII).

- AU Assembly* 2012: Decision on the Progress Report of the Commission on the Implementation of the Assembly Decision on the International Criminal Court (ICC), Assembly/AU/Dec.397 (XVIII).
- AU PSC* 2008: Communiqué PSC/MIN/Comm (CXLII), Peace and Security Council, 142nd Meeting, 21 Juli 2008.
- AU PSC* 2015: Communiqué PSC/PR/Comm. (DXIX), Peace and Security Council, 519th Meeting, 26 Juni 2015.
- Bassiouni, Cherif M.* 1997: Observations Concerning the 1997–98 Preparatory Committee’s Work, in: *Denver Journal of International Law and Policy* 25: 2, 397–422.
- Bassiouni, Cherif M.* 1999: Negotiating the Treaty of Rome on the Establishment of an International Criminal Court, in: *Cornell International Law Journal* 32: 3, 443–469.
- Batohi, Shamila* 2014: Africa and the International Criminal Court: A Prosecutor’s Perspective, in: Werle, Gerhard/Fernandez, Lovell/Vormbaum, Moritz (Hrsg.): *Africa and the International Criminal Court*, New York, 49–57.
- Betti, Andrea* 2016: „Slay This Monster“: The United States and Opposition to the Rome Statute on the International Criminal Court. DOI: 10.1007/s12142-016-0427-1, in: *Human Rights Review*.
- Bowcott, Owen* 2014: ICC Drops Murder and Rape Charges Against Kenyan President, in: *The Guardian*, 5.12.2014.
- Bower, Adam* 2015: Assessing the Diffusion of International Norms: Evidence from State Incorporation of the Rome Statute of the International Criminal Court, *EUI Working Papers* 2013/15.
- Braungart, Clara* 2016: Von Uganda nach Den Haag. Der Internationale Strafgerichtshof und der Fall des ehemaligen Kindersoldaten Dominic Ongwen, *HSFK-Standpunkte* Nr. 2, Frankfurt am Main.
- Buckley-Zistel, Susanne* 2013: Vergangenes Unrecht aufarbeiten. Eine globale Perspektive, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 63: 25, 26, 31–37.
- CIPEV* 2008: Waki Report, in: www.kenyalaw.org/Downloads/Reports/Commission_of_Inquiry_into_Post_Election_Violence.pdf (5.10.2016).
- Cole, Rowland J. V.* 2013: Africa’s Relationship with the International Criminal Court: More Political Than Legal, in: *Melbourne Journal of International Law* 14: 2, 670–698.
- Daily Nation* 2009: Ruto: Why I Prefer The Hague Route, 21.02.2009, in: www.nation.co.ke/news/1056-533390-k79l97z/index.html (20.10.2016).
- Deitelhoff, Nicole* 2002: Angst vor Bindung? Das ambivalente Verhältnis von Demokratien zum Internationalen Strafgerichtshof, *HSFK-Standpunkte* Nr. 5, Frankfurt am Main.
- Deitelhoff, Nicole* 2006: Überzeugungen in der Politik. Grundzüge einer Diskurstheorie internationalen Regierens, Frankfurt am Main.

- Deitelhoff, Nicole* 2009: The Discursive Process of Legalization: Charting Islands of Persuasion in the ICC Case, in: *International Organization* 63: 1, 33–65.
- Dembinski, Matthias/Mumford, Densua* 2012: Die Schutzverantwortung nach Libyen. Ohne Einbeziehung der regionalen Sicherheitsorganisationen wird diese wichtige Norm scheitern, HSKF-Standpunkte Nr. 4, Frankfurt am Main.
- Du Plessis, Max* 2010: The International Criminal Court that Africa Wants (ISS Monograph, Band 172), Pretoria.
- Du Plessis, Max/Maluwa, Tiyanjana/O'Reilly, Annie* 2013: Africa and the International Criminal Court, International 1.
- Dutton, Yvonne* 2013: Rules, Politics, and the International Criminal Court. Committing to the Court, New York.
- El Ouazghari, Karima* 2007: Grund zur Hoffnung? Die Afrikanische Union und der Darfur-Konflikt, HSKF-Report Nr. 13, Frankfurt am Main.
- Elfenbeinküste* 2010: Confirmation de la Déclaration de Reconnaissance, in: www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/498E8FEB-7A72-4005-A209-C14BA374804F/0/ReconCPI.pdf (27.10.2016).
- Fehl, Caroline* 2014: Growing Up Rough: The Changing Politics of Justice at the International Criminal Court, PRIF Report No. 127, Frankfurt am Main.
- Gillhoff, Nikola* 1999: Die Errichtung eines ständigen internationalen Gerichtshofes. Beginn einer neuen Ära?, in: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/1999/p99-306.pdf> (26.7.2015).
- Goodliffe, Jay/Hawkins, Darren* 2009: A Funny Thing Happened on the Way to Rome. Explaining International Criminal Court Negotiations, in: *The Journal of Politics* 71: 3, 977–997.
- Hall, Christopher K.* 1998: The First Proposal for a Permanent International Criminal Court, *International Review of the Red Cross* 322.
- Hobbs, Patricia* 2015: Contemporary Challenges in Relation to the Prosecution of Senior State Officials before the International Criminal Court, in: *International Criminal Law Review* 15: 1, 76–100.
- Höhn, Sabine* 2014: New Start or False Start? The ICC and Electoral Violence in Kenya, in: *Development and Change* 45: 3, 565–588.
- HRW* 2004: ICC: Investigate All Sides in Uganda, in: www.hrw.org/news/2004/02/04/icc-investigate-all-sides-uganda (27.9.2015).
- HRW* 2005: Uprooted and Forgotten. Impunity and Human Rights Abuses in Northern Uganda, in: www.hrw.org/reports/2005/uganda0905/uganda0905.pdf (24.11.2016).
- ICG (International Crisis Group)* 2008: Kenya in Crisis, Africa Report No. 137, in: <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/137-kenya-in-crisis.pdf> (15.10.2016).
- ICG (International Crisis Group)* 2012: Kenya: Impact of the ICC Proceedings, Africa Briefing 84, Nairobi.

- IGH* 2002a: Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium). Judgement of 14 Februar 2002, in: www.icj-cij.org/docket/files/121/13743.pdf (25.10.2016).
- IGH* 2002b: Case Concerning the Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium), Judgement of 14 Februar 2002, in: www.icj-cij.org/docket/files/121/8126.pdf (24.7.2015).
- ILC* 1994: Draft Statute for an International Criminal Court with Commentaries, in: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/7_4_1994.pdf (28.10.2016).
- International Commission of Inquiry on Darfur* 2005: Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary General, in: www.un.org/news/dh/sudan/com_inq_darfur.pdf (3.12.2015).
- IStGH* 1998: Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes. Amtliche Übersetzung, VN-Dokument A/CONF.183/9.
- IStGH* 2006: OTP Response to Communications Received Concerning Iraq, in: www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/04D143C8-19FB-466C-AB77-4CDB2FDEBEF7/143682/OTP_letter_to_senders_re_Iraq_9_February_2006.pdf (26.8.2015).
- IStGH* 2009: Agreed Minutes of the Meeting between Prosecutor Moreno-Ocampo and the Delegation of the Kenyan Government, in: www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/AA9AC1FD-112F-4582-84D8-AA6C58445D98/280560/20090703AgreedMinutesofMeetingProsecutorKenyanDele.pdf (29.8.2015).
- IStGH* 2011a: Decision on the Application by the Government of Kenya Challenging the Admissibility of the Case Pursuant to Article 19(2)(b) of the Statute, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1078822.pdf (12.12.2015).
- IStGH* 2011b: Decision on the Prosecutor's Application for Summons to Appear for William Samoei Ruto, Henry Kiprono Kosgey and Joshua Arap Sang, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1037044.pdf (15.9.2015).
- IStGH* 2011c: Decision on the Prosecutor's Application for Summonses to Appear for Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1037052.pdf (15.9.2015).
- IStGH* 2013a: Côte d'Ivoire Ratifies the Rome Statute, Press Release ICC-ASP-20130218-PR873, 18.2.2013, in: www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr873 (5.11.2016).
- IStGH* 2013b: Decision Regarding Omar Al-Bashir's Potential Travel to the Federal Republic of Ethiopia and the Kingdom of Saudi Arabia, ICC-02/05-01/09, in: www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2013_07402.PDF (13.5.2016).
- IStGH* 2013c: Decision Regarding Omar Al-Bashir's Potential Travel to the United States of America, ICC-02/05-01/09, in: www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2013_06263.pdf (15.10.2016).

- IStGH* 2013d: The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/RutoKosgeySangEng.pdf (16.11.2015).
- IStGH* 2014a: Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, Re-Opens the Preliminary Examination of the Situation in Iraq, in: www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=otp-statement-iraq-13-05-2014 (15.10.2016).
- IStGH* 2014b: The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/BembaEng.pdf (10.12.2015).
- IStGH* 2015a: Decision on the Withdrawal of Charges against Mr Kenyatta, ICC-01/09-02/11, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1936247.pdf (2.12.2015).
- IStGH* 2015b: The Prosecutor v. Germain Katanga, Case Information Sheet, ICC-PIDS-CIS-DRC-03-011/15_Eng.
- IStGH* 2015c: The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo, Aimé Kilolo Musamba, Jean-Jacques Mangenda Kabongo, Fidèle Babala Wandu and Narcisse Arido, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/Bemba-et-alEng.pdf (18.9.2016).
- IStGH* 2015d: The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/publications/AlBashirEng.pdf (15.9.2015).
- IStGH* 2015e: The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Case Information Sheet, ICC-PIDS-CIS-DRC-01-012/15_En.
- IStGH* 2016a: Decision on the Prosecutor's Request for Authorization of an Investigation, ICC-01/15.
- IStGH* 2016b: Report on Preliminary Examination Activities 2016, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE_ENG.pdf (29.11.2016).
- IStGH* 2016c: The Prosecutor v. Dominic Ongwen, Case Information Sheet, ICC-PIDS-CIS-UGA-02-010/16_Eng.
- Jacobs, Andreas* 2011: Nairobi Burning. Kenya's Post-Election Violence from the Perspective of the Urban Poor, PRIF Report No. 110, Frankfurt am Main.
- Kaul, Hans-Peter* 1997: Auf dem Weg zum Weltstrafgerichtshof. Verhandlungsstand und Perspektiven, in: Vereinte Nationen 45: 5, 177–181.
- Kenia* 2011a: Application on Behalf of the Government of the Republic of Kenya Pursuant to Article 19 of the ICC Statute, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1050005.pdf (10.12.2015).
- Kenia* 2011b: Letter Dated 23 March 2011 from the Permanent Representative of Kenya to the United Nations Addressed to the President of the Security Council. Request of Kenya for Deferral under Article 16 of the Rome Statute of the International Criminal Court, in: www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Kenya%20S%202011%20201.pdf (28.9.2015).

- Kenia* 2013a: Aide Memoire: Kenya and the International Criminal Court, in: www.coalitionfortheicc.org/documents/AIDE_MEMORIE_KENYA_ICC_%282%29.pdf (12.12.2015).
- Kenia* 2013b: Identical Letters Dated 21 October 2013 from the Permanent Representative of Kenya to the United Nations Addressed to the Secretary-General and the President of the Security-Council, VN-Dokument S/2013/624.
- Kersten, Mark* 2015: Sudan, South Africa and the Future of the International Criminal Court in Africa, Washington Post Blogs, 13.10.2015, in: www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/10/13/sudan-south-africa-and-the-future-of-the-international-criminal-court-in-africa/ (28.9.2016).
- Kersten, Mark* 2016: What the ICC Can Do to Improve its Relationship with African States, in: <https://justiceinconflict.org/2016/11/01/what-the-icc-can-do-to-improve-its-relationship-with-african-states/> (3.11.2016).
- Kim, Sun* 2011: Maintaining the Independence of the International Criminal Court: The Legal and Procedural Implications of an Article 16 Deferral Request, in: *Agenda Internacional* 18: 29, 175–212.
- Knottnerus, Abel S.* 2014: The Security Council and the International Criminal Court. The Unsolved Puzzle of Article 16, in: *Netherlands International Law Review* 61: 2, 195–224.
- Langer, Máximo* 2011: The Diplomacy of Universal Jurisdiction: The Political Branches and the Transnational Prosecution of International Crimes, in: *American Journal of International Law* 105: 1-49.
- Lesch, Max* 2012: Regionale Sicherheitskulturen im Wandel. Schutzverantwortung in Südostasien und Afrika, Sicherheitskultur im Wandel Working Paper 10, Frankfurt am Main.
- Maope, Kelebone A.* 2014: Statement by H.E. Mr. Kelebone A. Maope, Ambassador and Permanent Representative of Lesotho to the United Nations, On Behalf of African States Parties to the Rome Statute, At the Thirteenth Session of the Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court, New York, 18.12.2014, in: https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP13/GenDeba/ICC-ASP13-GenDeba-Lesotho-AfricanStatesParties-ENG.pdf (20.10.2016).
- Maqungo, Sivu* 2000: The Establishment of the International Criminal Court. SADC's Participation in the Negotiations, in: *African Security Review* 9: 1, 42–53.
- Maru, Mehari T.* 2014: The International Criminal Court and African Leaders: Deterrence and Generational Shift of Attitude, ISPI Analysis 247, in: www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analysis_247_2014.pdf (25.10.2015).
- Mbeki, Thabo* 1998: The African Renaissance, South Africa and the World, Speech at the United Nations University, 9.4.1998, in: <http://archive.unu.edu/unupress/mbeki.html> (8.10.2015).

- McNamee, Terence* 2014: The ICC and Africa. Between Aspiration and Reality: Making International Justice Work Better for Africa, Brenthurst Discussion Paper 2, Johannesburg.
- Mills, Kurt* 2012: „Bashir is Dividing Us“. Africa and the International Criminal Court, in: *Human Rights Quarterly* 34: 2, 404–447.
- Monageng, Sanji J.* 2014: Africa and the International Criminal Court: Then and Now, in: Werle, Gerhard/Fernandez, Lovell/Vormbaum, Moritz (Hrsg.): *Africa and the International Criminal Court*, New York, 13–20.
- Mueller, Susanne D.* 2014: Kenya and the International Criminal Court (ICC). Politics, the election and the law, in: *Journal of Eastern African Studies* 8: 1, 25–42.
- News24* 2008: ICC Targeting Poor, Says Kagame, in: www.news24.com/Africa/News/ICC-targeting-poor-says-Kagame-20080731 (7.12.2015).
- Nigeria* 2013: Statement by the Leader of Delegation, Presented at the Fourth Plenary of the Twelfth Session of the Assembly of State Parties on 21 November 2013, in: www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP12/GenDeba/ICC-ASP12-GenDeba-Nigeria-ENG.pdf (18.8.2015).
- Nouwen, Sarah. M. H./Werner, Wouter G.* 2011: Doing Justice to the Political. The International Criminal Court in Uganda and Sudan, in: *European Journal of International Law* 21: 4, 941–965.
- Schabas, William A.* 2001: *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, New York.
- Schabas, William A.* 2008: Prosecutorial Discretion v. Judicial Activism at the International Criminal Court, in: *Journal of International Criminal Justice* 6: 4, 731–761.
- Schabas, William A.* 2010: *The International Criminal Court. A Commentary on the Rome Statute*, Oxford.
- Scheffer, David* 1999: U.S. Policy and the International Criminal Court, in: *Cornell International Law Journal* 32: 3, 529–534.
- Schmemmann, Serge* 2002: U.S. Links Peacekeeping to Immunity from New Court, in: *New York Times*, 19.6.2002.
- Sudan Tribune* 2009: Sudan's Bashir Will not Be Invited to Zuma's Inauguration: Report, *Sudan Tribune*, 25.4.2009, in: www.sudantribune.com/spip.php?article30981 (8.7.2015).
- Thakur, Ramesh* 2015: International Criminal Justice. At the Vortex of Power, Norms and a Shifting Global Order, in: Sampford, Charles/Thakur, Ramesh (Hrsg.): *Institutional Support for the International Rule of Law*, New York, 30–58.
- Tladi, Dire* 2016: The Duty on South Africa to Arrest and Surrender President Al-Bashir under South African and International Law, in: *Journal of International Criminal Justice* 13: 5, 1027–1047.

- Trendafilova, Ekaterina* 2014: Africa and the International Criminal Court: A Judge's Perspective, in: Werle, Gerhard/Fernandez, Lovell/Vormbaum, Moritz (Hrsg.): Africa and the International Criminal Court, New York, 21–33.
- Trinidad und Tobago* 1989: Letter dated August 21, 1989 from the Permanent Representative of Trinidad and Tobago to the Secretary-General, UN-Doc. A/44/195.
- Tull, Dennis M./Weber, Annette* 2016: Afrika und der Internationale Strafgerichtshof. Vom Konflikt zur politischen Selbstbehauptung, SWP-Studie S2, März 2016.
- Uganda* 2013: Statement by The Hon. Frederick Ruhindi, Deputy Attorney General/Minister of State for Justice and Constitutional Affairs of the Republic of Uganda, on Behalf of the African Union at the 12th Assembly of States Parties to the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC), 21 November 2013, in: https://asp.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/ASP12/GenDeba/ICC-ASP12-GenDeba-AU-Uganda-ENG.pdf (9.7.2015).
- UN News Centre* 2014: Security Council Inaction on Darfur „Can Only Embolden Perpetrators“, in: UN News Centre, 12.12.2014.
- Vereinte Nationen* 1946: Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, in: www.un.org/en/ethics/pdf/convention.pdf (8.12.2015).
- VN* 1998: United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, Rome, 15 Juni - 17 Juli 1998, Official Records, Volume II, New York.
- VN* 2009: Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 Juli 1998, South Africa: Proposal of Amendment, in: <https://treaties.un.org/doc/publication/CN/2009/CN.851.2009-ENG.pdf> (5.10.2016).
- VN Sicherheitsrat* 2002: Security Council Requests International Criminal Court not to Bring Cases Against Peacekeeping Personnel From States not Party to the Statute, Press Release, SC/7450, in: www.un.org/press/en/2002/sc7450.doc.htm (28.6.2015).
- VN Sicherheitsrat* 2005: Meeting Record, 5158th Meeting, 31.3.2005, UN-Dokument S/PV.
- Weller, Marc* 2002: Undoing the Global Constitution. UN Security Council Action on the International Criminal Court, in: *International Affairs* 78: 4, 693–712.
- Werle, Gerhard/Vormbaum, Moritz* 2015: Afrika und der Internationale Strafgerichtshof, in: *Juristenzeitung* 70: 12, 581–588.
- Zeit Online* 2016: Gambia will Strafgerichtshof verlassen, 26.10.2016, in: www.zeit.de/politik/ausland/2016-10/internationaler-straengerichtshof-gambia-rueckzug (27.10.2016).
- Zentgraf, Henrike* 2013: „Nürnberg“ in Vergangenheit und Gegenwart, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 63: 25–26, 8–11.